

*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

---

1932

48952  
FAC D 46

*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

---

1932

# 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 des jeux dans les casinos (page 5)*
- II. — *Les Casinos. Situation administrative et financière (page 75)*
- III. — *Les prisons départementales (page 117)*
- IV. — *La lutte antituberculeuse (page 161)*

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1931 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1932 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

---

# I

## LA RÉGLEMENTATION DES JEUX DANS LES CASINOS

(Rapporteur : M. Mossé, Inspecteur général.)

---

### HISTORIQUE

Tout a été dit sur le jeu, son attrait, ses méfaits, sa psychose et les vicissitudes de sa répression à travers les âges. Les caractères juridiques de cette opération, ou de ce contrat, ont été fouillés par les juristes. Le secret ou les caprices de son mécanisme ont tenté la sagacité des calculateurs. Grandes sont pourtant restées l'incertitude dans le domaine du droit et des sciences, et la contradiction dans celui des mœurs. De ce dernier point de vue, le nombre des prescriptions des pouvoirs publics atteste leur impuissance.

A s'en tenir à la France, et sans s'arrêter à ce qu'aurait édicté Charlemagne, on trouve des ordonnances de Philippe Auguste (1189), de Saint-Louis (1234), de Charles V (1369) et de Charles VI (1485). Il est question du jeu dans celles dites d'Orléans et de Moulins. Louis XIII y revient encore en 1611 et 1629 et, sous le règne de ses successeurs, ce sont des arrêts du Parlement du 8 juillet 1661, 28 novembre 1664, 16 décembre 1680, 11 juin 1719, 21 mai 1722, 12 décembre 1771, enfin la déclaration royale du 1<sup>er</sup> mai 1781, qui contient une prohibition absolue « de tous les jeux de hasard dans toutes les villes et bourgs du royaume, sous peine d'amendes sévères et de peines afflictives et infamantes à l'égard des joueurs comme des tenanciers de jeux », ainsi que la proclamation de la nullité des obligations ou promesses ayant pour cause le jeu.

On sait, en particulier par Saint-Simon, comment, jusque dans les salons qui abritaient les festivités royales, ces prohibitions furent observées.

La Révolution, elle aussi, poursuivit de ses rigueurs les tenanciers de jeux, sinon les joueurs eux-mêmes, en rangeant leur industrie parmi celles qui appelaient la surveillance des autorités de police et encouraient des sanctions.

Pas plus, d'ailleurs, que les interdictions de l'ancien régime, le décret de 1791 n'empêcha l'éclosion de maisons de jeu que la Législative soumit aux investigations de la police (12 août 1792), mais dont le Directoire et le Consulat préférèrent réglementer le nombre et soumettre les bénéfices au fisc. Et on connaît la turbulente célébrité dont jouirent, à Paris, les cercles du Palais Royal et de la rue Richelieu.

L'Empire parut soucieux d'apporter un terme à la frénésie du jeu par le décret du 24 juin 1806 et, quatre ans après, par le Code pénal, dont les articles 410 et 475 contiennent, en matière de jeux publics, une interdiction générale et absolue.

Le décret de 1806 ne s'appliquait pas aux localités sièges d'eaux minérales non plus qu'à la ville de Paris, soumise aux règlements du Ministère de la police.

Mais le Code pénal, dans son article 410, punit indistinctement d'amende, d'emprisonnement et de confiscation, les tenanciers de maisons de jeux de hasard ouvertes au public, et l'article 475 frappe de peines contraventionnelles ceux qui tiennent ces jeux dans les rues, chemins, places et lieux publics.

En même temps, le Code civil, dans ses articles 1963 et 1967, proclamait la nullité des dettes de jeu, qu'il s'agit d'en poursuivre l'acquiescement ou la répétition, tout comme l'avait fait l'ancien régime.

Ces textes, dont l'interprétation a fait naître une jurisprudence étoffée, traduisent le principe de notre droit civil et pénal toujours en vigueur en matière de jeux.

Mais on sait que, du point de vue civil, l'article 1964 reconnaît au jeu le caractère d'un contrat; que l'article 1966 énumère certains jeux licites, et que les dispositions de l'article 1967 ne s'opposent pas à la répétition des paiements de jeu, en cas de dol ou de supercherie.

Quant à l'application des dispositions pénales, notamment de l'article 410, elle se prête à bien des controverses, soit sur le caractère public que doit avoir la maison de jeux pour être interdite, soit sur le critérium de jeu de hasard, par opposition aux jeux de combinaisons.

Enfin, la prohibition pénale et le refus d'action civile ont fait place à un acquiescement juridique plus ou moins complet en matière de loterie (1836), de marché à terme (1867), de pari sur les champs de courses (1891).

Dans le domaine des jeux pratiqués en société, c'est à l'intervention plus ou moins tolérante de l'Administration qu'est due l'évolution constatée.

Malgré la généralité des dispositions du Code pénal, qui

abrogeaient sans conteste le décret de 1806, celui-ci n'en fut pas moins considéré comme toujours en vigueur, et c'est en s'appuyant sur les exceptions qu'il comportait qu'on renouvela d'abord la ferme des jeux de Paris aux successeurs des frères Perrin, et qu'une ordonnance du 5 août 1812 conféra à la ville de Paris le privilège d'établir des maisons de jeux et d'en percevoir le produit, à charge du paiement de certaines dépenses.

Une loi du 19 juillet 1820 consacra budgétairement cet état de choses par l'incorporation au budget de l'État, à titre de contribution de la ville de Paris, d'une somme de 5.500.000 fr. affectée au Ministère de l'Intérieur et à la Préfecture de police. Cette situation dura jusqu'en 1838.

Quant aux jeux pratiqués dans les localités sièges d'eaux minérales, sur lesquels l'ancien régime fermait volontiers les yeux, la jurisprudence administrative puisait dans le décret de 1806, de larges facultés de tolérance.

Les jeux continuèrent d'être pratiqués dans ces localités après leur fermeture à Paris, réalisée par la loi du 18 juillet 1836, qui proclame, sans la moindre ambiguïté cette fois, la suppression de tous les jeux publics à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1838.

C'est qu'ici encore, de la discussion parlementaire qui avait précédé le vote de cette loi, et en observant qu'elle n'avait porté que sur les cercles de la capitale, l'Administration crut pouvoir conclure au maintien de ses prérogatives, telles qu'elle les faisait découler du décret de 1806 en matière de jeux dans les stations saisonnières.

Limitées à un nombre restreint jusqu'en 1870, et sans parler de Nice et d'Aix-les-Bains qui conservèrent par delà leur annexion les privilèges issus du régime sarde, ces localités se multiplièrent alors grâce au pouvoir arbitraire de l'Administration centrale doublé de la connivence des municipalités.

A défaut de prescriptions législatives ou réglementaires, on procéda par voie de circulaires qui s'efforcèrent de suivre les inclinations de la clientèle.

Lors de l'apparition, en 1875, des petits chevaux, connus alors sous le nom de « courses de salon » et qui ne consistaient qu'en une sorte de poule entre joueurs, sous réserve de l'abandon d'une mise sur neuf au tenancier, l'Administration, sur les protestations des parquets, accepta de les interdire (circulaire du 14 septembre 1876). On en fut quitte pour substituer des lots aux enjeux d'argent. Après quoi, dès 1879, l'Administration accorda des dérogations en limitant les enjeux à 2 francs.

Les courses de salon firent rapidement place aux petits chevaux à tableaux, dont les paris, cette fois, étaient tenus par

les maisons de jeux et, ici encore, la prohibition des tableaux, édictée à l'origine par la circulaire du 30 avril 1887, fit place, dans celles des 12 mai 1891, 23 mai 1895, 4 juillet 1894, 22 mai 1895, 10 mai 1902, à des précautions de plus en plus édulcorées ne visant plus, en définitive, que l'installation des appareils.

Même évolution administrative en matière de baccara. Celui-ci se pratiquait dans des cercles annexés aux casinos régis en principe par l'article 291 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834. Mais, tandis que le baccara était interdit dans tous les autres cercles, notamment par la circulaire du 10 juillet 1886, celles des 27 août 1886, 30 avril 1887, 17 janvier et 30 janvier 1888, accordaient à ce jeu, dans les villes d'eaux, un régime de tolérance, sous réserve de quelques précautions générales. Les cercles devaient comprendre au moins 21 membres permanents et le recrutement de membres temporaires ne pouvait se faire que parmi les baigneurs. Ceux-ci n'étaient admis qu'après affichage, sur présentation d'une carte justifiant le paiement de leur cotisation et après inscription de leur nom sur un registre.

Diverses autres dispositions étaient édictées en vue de soumettre ces établissements à la surveillance des administrations locales, d'en écarter les joueurs suspects (26 mai 1879), d'en connaître le personnel (21 mai 1880, 20 mai 1885), de limiter les heures d'ouverture et de fermeture, d'assurer la loyauté des parties (30 avril 1887).

Malgré la loi de 1901, qui modifia pour les cercles le régime de l'article 291 du Code pénal et de la loi du 10 avril 1834 qui subordonnait à la condition de n'être pas ouverts au public leur tenue à l'écart de l'article 410, le régime antérieur, issu des circulaires ministérielles, se prolongea.

En 1902, se produisit toutefois un événement notable. Le Conseil d'État, saisi d'un pourvoi contre l'annulation par le préfet de l'Allier d'un arrêté du maire de Nérès, interdisant les jeux d'argent dans les lieux publics sur le territoire de sa commune, proclama la validité de l'interdiction municipale, nonobstant les autorisations ministérielles (18 avril 1902). La haute Assemblée décidait par là que le décret de 1806 avait été abrogé, tant par l'article 410 du Code pénal que par la loi du 18 juillet 1836, et considérait comme illégales les tolérances accordées jusque là par le Ministère.

L'Administration s'inclina et, par une circulaire du 1<sup>er</sup> mai 1902, constata que seuls avaient une existence légale les cercles satisfaisant à la loi de 1901 où la pratique des jeux de

hasard était d'ailleurs libre. Elle conclut que les demandes d'autorisation de jeux devraient être rejetées à l'avenir et que les maires avaient qualité pour interdire les jeux de hasard et d'argent dans leur commune, sans toutefois pouvoir les autoriser.

Les interdictions devaient d'ailleurs être générales, au point que celle du maire de Vichy qui ne visait qu'un seul établissement de cette ville encourut l'annulation.

Comme il va sans dire que le maire de Nérès n'avait pas été imité par l'ensemble de ses collègues et que les cercles annexés aux casinos continuaient à fonctionner un peu partout, la situation fut plus chaotique encore que par le passé. En effet, non seulement les autorisations anciennes des casinos n'avaient pas été rapportées, mais de nouveaux établissements s'étaient ouverts sans plus de formalités et les tribunaux s'estimaient désarmés, ne pouvant faire un sort différent aux établissements dépourvus d'autorisation et à ceux qui n'excipaient que d'autorisations jugées illégales.

On dut faire appel au législateur.

La discussion du projet qui aboutit à la loi de 1907 fut toutefois laborieuse et semée d'incidents.

A la suite de la proposition Lhopiteau, déposée en 1903, qui ne prévoyait qu'un impôt de 8 p. 100 sur le produit des jeux, le projet du Gouvernement, fortement combattu par la Commission de réforme judiciaire et de législation civile, fut écarté sur le rapport de M. Cruppi, malgré les arguments invoqués en faveur des stations thermales.

Le congrès des villes d'eaux, en 1905, éleva une énergique protestation. Mais le Ministre de l'Intérieur, par la circulaire du 17 janvier 1907, tira la conséquence logique de la décision du Conseil d'État de 1902 et de l'échec du projet gouvernemental devant la Commission parlementaire, en décidant de rapporter toutes les autorisations de jeux accordées jusque là et de requérir la répression énergique des infractions constatées.

Devant cette attitude, fut hâtivement déposée la proposition Rognier qui, votée en quelques semaines, devint la loi du 15 juin 1907.

Cette loi, qui ne fit que revivifier, en quelque sorte, les dispositions du décret de 1806, était qualifiée par ses auteurs de « provisoire ».

Elle continue néanmoins à être en vigueur, et les projets de refonte plus ou moins complète du régime des jeux qui virent le jour depuis cette époque connurent, à leur tour, le remous des vicissitudes parlementaires.

A la suite du vote, en 1912, d'un amendement de Kerguézec, tendant à l'institution d'un prélèvement progressif, une commission interministérielle élaborait un projet qui, non seulement instituait ledit prélèvement ainsi qu'un droit de timbre sur les cartes d'entrée, mais, surtout, entendait apporter des modifications à l'article 410 du Code pénal en renforçant les pénalités. Il voulait aussi écarter du bénéfice de la loi de 1907 les villes sièges de facultés et celles situées à moins de 100 kilomètres de Paris, prévoir des règles plus étroites pour la conclusion des cahiers des charges avec les communes et déléguer au Conseil d'État le soin de fixer la nomenclature des jeux autorisés.

Ce projet, voté le 22 mai 1913, fut envoyé au Sénat d'où il sortit fortement amendé par sa commission, mais à la veille de la guerre.

Il fut repris en 1919, à la suite d'une résolution Godart (27 février 1919) et du rapport Michel au Sénat, et aboutit à un nouveau texte qui, aussitôt transmis à la Chambre, provoqua un vote hostile de sa Commission. Le Gouvernement eut grand peine à en sauver quelques dispositions qui devinrent la loi du 31 juillet 1920, par laquelle on s'est borné à instituer le prélèvement progressif et le timbre des cartes d'entrée, et à interdire les casinos à moins de 100 kilomètres de Paris.

Depuis lors, la question générale du régime des jeux dans les villes d'eaux (la loi de 1923 n'étant relative qu'aux cercles) n'a plus fait l'objet de tractations parlementaires. On s'en est tenu, par le vote des lois des 22 mai 1924, 19 décembre 1926 et 31 mars 1932, à modifier les bases de prélèvement et, par celle du 22 mai 1930, à instituer un mode de prélèvement spécial pour le baccara à banque ouverte. Enfin, la loi du 31 mars 1931 a abrogé les dispositions prohibitives visant le casino d'Enghien.

Cet ensemble de textes, accompagnés de décrets (17 juin 1907, 18 mai 1909, 30 septembre 1930) et de diverses circulaires (16 décembre 1923, 7 octobre 1927), codifiés dans une instruction générale, constitue actuellement la charte du régime des jeux dans les casinos.

Le présent rapport, consécutif aux tournées de l'Inspection générale de 1930 et 1931, sera consacré, principalement, à l'exposé des conditions générales d'application des instructions ci-dessus. S'il examine, çà et là, quelques propositions de rectification ou d'amélioration aux instructions en vigueur, il ne prétend pas à porter un jugement sur l'organisation d'ensemble du régime des jeux, sur l'opportunité de telles ou telles dispo-

sitions fondamentales, pas plus qu'à entamer des discussions sur leur valeur juridique.

L'instruction de 1925 contient les dispositions issues de textes législatifs, de règlements d'administration publique, voire d'arrêtés ou de circulaires. Elle en apporte un commentaire interprétatif qui a pu donner lieu à des controverses. Acquiert-elle, par là même, la valeur juridique d'un contrat, ou demeure-t-elle, nonobstant, susceptible de contestations contentieuses ? L'Inspection générale ne se prononce pas sur ce point. Son rôle se bornera, encore une fois, à faire connaître et à apprécier l'application qui en est faite.

## CHAPITRE I

### AUTORISATION DES JEUX

La loi de 1907 a subordonné la délivrance des autorisations de jeux aux casinos à une double condition.

1° D'être situés dans une station balnéaire thermale ou climatique; ce qui suppose, aux termes du décret du 21 juin 1907, que ladite station a été classée comme telle par décision ministérielle sur avis d'une Commission qui comprend notamment des membres de l'Académie de médecine, du Conseil supérieur d'hygiène publique, de la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques.

2° Que le conseil municipal de la commune ait émis un avis conforme.

Il ne sera formulé aucune observation touchant l'application des dispositions de l'Instruction générale (articles 1 à 6), visant la procédure des demandes d'autorisation, les formes de l'enquête, la constitution des dossiers, les délais d'introduction des demandes — tous points qui relèvent du contrôle sur pièces des bureaux de l'Administration centrale, ainsi que de l'appréciation de la commission d'examen des dites demandes, instituée par l'arrêté du 30 décembre 1928.

Aux termes de l'article 3 de l'Instruction, l'avis du conseil municipal doit être accompagné d'un *cahier des charges*, imposant à l'établissement certaines obligations et déterminant la durée de la concession, sans que celle-ci puisse dépasser 18 ans.

Or, à ce sujet des cahiers des charges, certaines remarques sont à présenter.

La limitation à 18 ans de la durée de ces cahiers des charges ne figure ni dans la loi ni dans le décret du 21 juin 1907. Elle ne résulte que de l'article 3 de l'instruction de 1925, qui paraît avoir pris pour critérium la limitation fixée par la loi de 1884 (art. 68), reproduite dans le décret du 5 novembre 1926, pour les baux consentis par les conseils municipaux sans approbation de l'autorité supérieure.

Les cahiers des charges des casinos, devant, en tout état de cause, être approuvés, cette limitation n'offre guère d'intérêt pratique. Au surplus, l'instruction de 1925 admet que les baux conclus pour la location des casinos appartenant aux communes peuvent en tenir lieu, et ceux-ci sont souvent conclus pour des durées beaucoup plus longues.

Ainsi, on trouve des baux de 30, 35, 60, 75 ans. Il en est un passé en 1879, qui comporte une durée de 99 ans (sans préjudice de la confection d'un cahier des charges renouvelé annuellement).

Le § 4 de l'article 3 de l'Instruction reproduit l'article 4 du décret de 1907, en décidant que si les sources, établissements de bains, casinos, etc. . . sont la propriété d'un syndicat de communes, c'est au comité du syndicat qu'il appartient d'établir le cahier des charges. Il paraît n'y en avoir qu'une application pour un casino, au sujet de qui le Conseil d'État, le 3 juillet 1908, rendit un arrêt reconnaissant la validité de cette clause. Il existe, au contraire, des casinos établis sur le territoire de plusieurs communes non constituées en syndicats, qui ont passé avec chacune d'elles un cahier des charges distinct.

Les stipulations introduites dans un très grand nombre de cahiers des charges mériteraient un examen attentif de l'Administration supérieure, car elles ont été la source d'abus et de difficultés dont certaines ont eu une grave répercussion sur la situation des casinos.

Une des principales et des plus générales découle de l'interprétation à donner au mode de calcul du prélèvement constitué au profit des villes sur le produit des jeux. La question très importante de savoir si, en l'absence de dispositions explicites, ce prélèvement doit porter sur le produit brut des jeux ou sur son produit net, c'est-à-dire défalcation faite du prélèvement de l'État, est de celles qui devraient être définitivement tranchées. Dans bien peu d'établissements, le prélèvement de l'État est défalqué. C'est le cas à A. . . ., mais au prélèvement de la ville s'ajoute un prélèvement de 10 p. 100 sur le produit brut au profit du département.

Dans l'ensemble, c'est l'interprétation contraire qui a prévalu et certains établissements ont protesté là contre en allant jusqu'à

déclarer illégaux (mais sans préciser en vertu de quel texte) les prélèvements supérieurs à 10 p. 100.

Le vrai, c'est qu'il conviendrait de fixer un maximum au prélèvement découlant des cahiers des charges, ou de subordonner l'approbation de ceux-ci à des pourcentages raisonnables, en prenant en considération les sommes fixes qui accompagnent souvent les prélèvements progressifs, sans parler de subventions multiples. Très rares sont les localités qui se contentent d'un prélèvement fixe forfaitaire ou qui en ont admis la variation d'après l'indice du coût de la vie.

Ici, le syndicat d'initiative reçoit une subvention de 900.000 francs. Ailleurs, le cahier des charges prévoit des subventions du casino au bureau de bienfaisance, à l'hôpital, à la caisse des écoles, aux fêtes locales, aux courses de chevaux, au golf, au tir aux pigeons, etc. . .

Un examen attentif de ces conventions aboutirait vraisemblablement à faire écarter certaines stipulations comme celles imposées aux casinos de tout un département, comportant une sorte de pénalisation, par augmentation des prélèvements, en cas d'inaccomplissement d'obligations peu précises : « organiser des distractions nombreuses et recourir à une publicité choisie ».

On peut également se demander s'il est compatible avec une exploitation rationnelle de subordonner le maintien des concessions à des renouvellements *annuels* des cahiers des charges, ou à l'obligation de consentir à des avenants tendant à modifier les stipulations initiales, quant aux prélèvements, aux dates d'ouverture ou de fermeture de saisons, aux contributions aux charges touristiques ou mondaines, etc. . .

Parmi les clauses sources de difficultés ou d'abus figurent celles relatives au personnel. Il est exceptionnel que les cahiers des charges n'imposent pas aux casinos de recruter leur personnel dans la localité siège de la station, suivant des proportions allant parfois jusqu'à 80 p. 100. Certains vont jusqu'à prévoir des attributions d'emplois, des modalités d'avancement qui ne sont pas toujours conseillées par la valeur technique, et parfois morale, des bénéficiaires.

Ces stipulations sont-elles compatibles avec les dispositions de l'article 21 de l'instruction générale qui exigent que toutes les personnes employées à un titre quelconque dans les salles de jeux soient engagées par les seuls directeurs responsables, en dehors de toute ingérence étrangère, et ne relèvent que des directeurs en ce qui concerne l'engagement, la rémunération et le licenciement ?

Des casinos ont cru tourner la difficulté par une disposition renvoyant ces stipulations relatives au personnel aux termes d'un accord particulier. Celles-ci sont alors contenues dans une lettre annexée au cahier des charges, sorte de contrat collectif qui, dans un cas d'espèce, prévoit non seulement des réserves d'emplois et des garanties de priorité, mais jusqu'à des minimums de durée d'engagement et de salaire, complétés d'allocations familiales, d'allocations en cas de décès et de retraites.

Évidemment l'approbation du cahier des charges demeurant subordonnée à la production des documents annexes, ceux-ci ne sauraient échapper à l'examen de l'Administration centrale qui a refusé dans le cas ci-dessus, de sanctionner les modalités de tels accords.

Il en est résulté toutefois une situation irrégulière pour des établissements qui, à l'époque de leur inspection (juillet 1931), fonctionnaient sans autorisation de jeux.

Le présent rapport reviendra sur la question du personnel. L'Inspection générale ne critique pas, au fond, les dispositions par lesquelles ce personnel, bien que son recrutement, on le verra, soit des plus variables, s'efforce d'obtenir des garanties de stabilité et des conditions de travail rémunératrices. Mais la question que pose à leur égard l'ingérence des municipalités est de savoir si leur situation peut s'apparenter avec celle des employés des services publics, et justifier l'insertion au cahier des charges d'un véritable statut, ou si les conventions qui les intéressent ne doivent pas demeurer soumises au droit commun? Dans ce cas, l'intervention des municipalités en leur faveur par le truchement du cahier des charges déborderait le domaine conventionnel tracé par l'article 3, § 2 de l'Instruction générale, qui ne fait allusion qu'à des obligations et droits réciproques de l'établissement et de la commune et à des obligations imposées au casino « au profit de celle-ci ».

On ne saurait trop le souligner, l'autorisation des jeux n'est pas donnée par la commune, sous réserve d'approbation ministérielle, mais par arrêté ministériel sur avis conforme du conseil municipal. L'avis du conseil municipal, non plus que la conclusion d'un cahier des charges (qui peut dans certaines conditions être suppléé par un bail), ne semblent pas faire acquérir aux autorisations de jeux le caractère de concessions municipales, ni transformer en simple acte de tutelle approuvatif l'intervention directe du pouvoir central, prévue par la loi aussi bien en matière d'autorisation que de réglementation générale.

En tout cas, cette question du cahier des charges appelle un examen tout particulier de l'Administration centrale et, quelle

que soit la solution qu'on lui donne, l'Inspection générale, en présence des difficultés ci-dessus, souhaiterait l'élaboration d'un document type, tout comme il existe un modèle d'arrêté type pour les autorisations ministérielles.

La question la plus délicate que soulève l'initiative des municipalités en matière d'autorisation des jeux a trait au terme « casino » et au nombre d'établissements pour lesquels l'autorisation est sollicitée dans une même région et, parfois, sur le territoire d'une même commune.

L'expression « cercle ou casino », employée par la loi de 1907, se ramène, depuis le vote de la loi de 1923 sur les cercles, à la seule terminologie de casino sans que, cependant, celle-ci ait fait l'objet d'une définition.

Or, le casino proprement dit, dans une station balnéaire, devrait apparaître comme un établissement aménagé en vue de mettre à la disposition des baigneurs des salles de lecture et de conversation, parfois des terrains sportifs, et de leur offrir des distractions telles que théâtre, cinéma, music-hall, dancing, billard, etc... L'activité générale du casino devrait se ressentir de ce souci d'apporter une importante contribution à la vie balnéaire ou thermale, dans laquelle le jeu de commerce ou de hasard ne serait qu'un élément.

Mais, loin de limiter à cette catégorie d'établissements les demandes d'autorisation de jeux, certaines municipalités ont englobé dans le terme casino des établissements qui ne comportent qu'une salle de spectacle et, accessoirement, une salle de consommation et qui, tant par les programmes qui s'y déroulent que par les heures d'accès du public, s'apparentent avec des théâtres ou des music-halls tels qu'ils fonctionnent un peu partout.

Il ne semble pas que la loi de 1907, sous la dénomination de casino, ait eu en vue de semblables établissements et la légalité de leur ouverture en tant que maisons de jeux apparaît plus que douteuse.

Et la question se lie à celle de la multiplicité des maisons de jeux dans une même région et souvent dans une même ville.

Le département de...., par exemple, n'a pas moins de 15 casinos dont 7 dans la seule ville de A...., 3 à B.... et 2 à C...., lesquels voisinent avec les 6 du département de.... On trouve 4 casinos dans la seule ville de D...., et nombreuses sont celles qui possèdent deux établissements de jeux.

S'il est concevable que, là où les stations balnéaires sont elles-mêmes multipliées et répondent à des clientèles de baigneurs diversifiées, chacune d'elles puisse mettre un casino à

la disposition de sa clientèle, cette situation n'est pas toujours celle qui a été constatée dans des régions où la multiplicité d'établissements limitrophes, loin de favoriser leur accroissement, n'aboutit qu'à l'émiettement des joueurs.

La légitimité d'offrir des maisons de jeux à une clientèle moyenne est déjà discutable. A fortiori si leur multiplicité dans un même rayon condamne chacune d'elles à une vie précaire, quand elle n'écarte pas de leur exploitation les demandeurs qui présenteraient quelque garantie.

Point n'était besoin d'attendre la crise de 1931 pour constater, en prenant l'année 1928, celle du maximum de rendement, que le nombre de casinos dont les recettes de jeux étaient inférieures à 200.000 francs atteignait déjà 67, sur lesquels 25 avaient des recettes au-dessous de 100.000 francs, 17 de 50.000 francs et 3 de 20.000 francs et en conclure que les goûts ou facultés de la clientèle de ces localités ne paraissaient pas y réclamer impérieusement l'ouverture de maisons de jeux.

Cette observation est confirmée par maints exemples de fermeture d'établissements dans les localités, voire dans des régions, où la coexistence de plusieurs maisons de jeux s'est avérée impossible.

Si l'on ajoute que, bien souvent, les exploitants de ces casinos ne présentent pas, en surface financière, en connaissances techniques et, parfois, en tenue morale, les garanties exigibles, et que c'est généralement dans ces établissements que se relèvent les infractions les plus graves aux prescriptions réglementaires, on est amené à souhaiter que les autorisations de jeux ne soient accordées par l'Administration centrale qu'à la suite d'un filtrage beaucoup plus sévère.

L'approbation par l'autorité supérieure, des demandes appuyées de l'avis du conseil municipal et de la confection du cahier des charges, donne lieu à la délivrance de l'autorisation des jeux qui, aux termes de l'article 6 de l'Instruction générale, fixe la durée de la concession, détermine la nature des jeux autorisés, leur durée saisonnière, ainsi que les heures d'ouverture et de fermeture quotidiennes.

Les arrêtés d'autorisation constituent le document essentiel que doivent posséder les casinos pour pouvoir entreprendre l'exploitation des jeux.

Pour rares que soient les établissements inspectés qui n'ont pas paru en règle à cet égard, il convient de noter le casino de A.... qui, du 7 au 12 juin dernier, a ouvert ses jeux avant la réception de l'autorisation ministérielle. Le casino de B...., à la veille d'ouvrir les jeux, à la saison de Pâques, était dans le même cas.

Le casino de C.... n'avait pas davantage d'autorisation lors de l'ouverture des jeux. De même pour les casinos du département de...., l'autorisation était en suspens auprès de l'Administration centrale et les jeux y fonctionnaient néanmoins. Enfin le casino de D.... n'avait qu'une autorisation provisoire, cette station n'étant pas encore classée.

Il est possible, pour certains d'entre eux, que des autorisations hâtivement adressées à leurs exploitants par télégramme (comme il advient quelquefois), aient paru les mettre en règle, mais il eût fallu les confirmer par la suite, de même que, dans l'intervalle, ces télégrammes auraient dû figurer dans les dossiers des casinos alors qu'aucun d'eux n'a été en mesure de les produire.

L'attention des Inspecteurs généraux s'est portée, d'autre part, sur l'application de l'article 2, § 5 de l'Instruction générale, aux termes duquel, la personne ou la société qui a obtenu l'autorisation des jeux est seule titulaire de cette autorisation; celle-ci ne peut être transférée à un tiers que si l'établissement change de propriétaire ou de locataire, auquel cas la cession doit être approuvée par le Ministre de l'Intérieur.

Cette disposition n'est que la conséquence du principe proclamé par l'article 3 de la loi du 15 juin 1907, et rappelé par l'article 9 de l'Instruction générale, que les exploitants de casinos ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, se substituer un fermier de jeux.

La situation de deux casinos a appelé à cet égard les critiques des Inspecteurs généraux : X.... où l'autorisation de jeux a été accordée en 1927 à la compagnie des eaux alors que, en fait, celle-ci s'est substituée depuis 3 ans, deux exploitants de jeux successifs; Y.... où une situation des plus confuses, compliquée du maintien en exercice d'administrateurs révoqués, laisse néanmoins apparaître que l'autorisation de jeux, donnée à une société d'exploitation, aujourd'hui dissoute, a été cédée, sans approbation ministérielle, à un locataire qui a nommé directeur de jeux l'ancien président du conseil d'administration de la susdite société.

Par ailleurs, la situation de la société d'exploitation d'un grand casino, bien qu'elle soit titulaire d'une autorisation de jeux, a, néanmoins, soulevé une question d'affermage à raison de liens particulièrement étroits de cette société avec une compagnie fermière. Celle-ci était jadis titulaire de l'autorisation, et c'était pour son compte que la société du casino l'exploitait jusqu'en 1907 en vertu d'un contrat de gérance. Les conditions actuelles d'exploitation par la société du casino ne diffèrent

en rien des accords antérieurs à la loi de 1907. Or, en vertu de ces accords et de ceux de 1908, la société des casinos doit se conformer à tous les règlements émanant de la compagnie fermière, déférer à toutes observations de ses représentants, lui soumettre le choix de son personnel, lui consentir 15 p. 100 des places des spectacles et, après avoir soumis ses comptes à son examen, lui verser 60 p. 100 de ses bénéfices. En définitive, bien qu'une autorisation personnelle de jeux ait été accordée, depuis 1907, à la société du casino, distincte de la compagnie fermière, rien ne paraît avoir été modifié du système antérieurement en vigueur, basé sur les contrats de gérance auxquels a mis fin la loi de 1907.

La loi de 1907, non plus que les instructions interprétatives, n'ayant déterminé la durée des autorisations de jeux, celles-ci sont, en fait, accordées pour des durées très variables. Un grand nombre sont annuelles ou mêmes saisonnières.

Mais d'autres sont accordées pour des périodes sensiblement plus longues 2, 3, 4 et parfois 5 ans. Certaines coïncident avec le temps restant à courir sur la durée des cahiers des charges, et les délais paraissent avoir été déterminés par la durée d'amortissement des travaux imposés aux concessionnaires par les villes, comme contre-parties de la concession. Ce n'est pas le cas partout, et les motifs qui ont fait déroger à la règle généralement appliquée de l'autorisation annuelle n'ont pas toujours été limpides aux regards des Inspecteurs généraux.

Les questions relatives à la nomenclature des jeux autorisés, ainsi qu'à leur durée saisonnière et à leurs heures d'ouverture et de fermeture quotidiennes, telles que les déterminent les arrêtés d'autorisation, seront examinées ultérieurement.

## CHAPITRE II

### COMITÉS DE DIRECTION

L'article 3 de la loi dispose que tout casino est tenu d'avoir un directeur et un comité de direction responsables. Les noms, professions et domiciles doivent faire l'objet d'une déclaration à la préfecture, conformément à l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Le directeur et les membres du comité doivent être français, majeurs et jouir de leurs droits civils et politiques.

L'instruction de 1925 (art. 8) précise que le directeur sera, si l'établissement n'est pas constitué en société, le titulaire de

l'autorisation de jeux, qui doit s'adjoindre au moins deux personnes. S'il s'agit d'une société en nom collectif, le directeur et les membres du comité doivent être pris parmi les associés, complétés, s'il y a lieu, par un ou plusieurs membres étrangers. Dans les sociétés en commandite, le commandité ou le gérant seront directeurs, à l'exclusion des commanditaires, et assistés de deux personnes pour membres du comité. Dans les sociétés anonymes, les fonctions ci-dessus sont réservées au président ou à l'administrateur délégué, assisté de deux membres pour le comité de direction, auquel, le cas échéant, il peut être adjoint une ou deux personnes prises en dehors.

Il n'est rien spécifié à l'égard des sociétés à capital limité dont la création juridique est postérieure au texte susvisé. En fait, elles se trouvent pour quelques casinos et leur situation s'y apparente à celle des sociétés en nom collectif.

La présence de membres du comité de direction ne justifiant pas de la qualité de français n'a été constatée nulle part, alors que celle de membres du conseil d'administration étrangers a été notée pour divers établissements.

C'est d'ailleurs une question, comme celle de la jouissance des droits civils et politiques, sur laquelle les Inspecteurs généraux n'ont pu que s'en tenir aux renseignements fournis par les organismes de police locale et qui paraît surtout rentrer dans le domaine des investigations et de contrôle des services de la Sûreté générale. A noter qu'au Casino de X... lors du passage de l'Inspecteur général, le commissaire spécial n'avait pas encore reçu, malgré ses appels réitérés, l'extrait du casier judiciaire des membres du conseil de direction.

La validité de la composition du comité de direction du casino de Y..., à la suite du décès d'un des associés, est demeurée douteuse pour l'Inspecteur général qui a signalé qu'il avait été fait appel à un tiers, alors que la société d'exploitation continue à subsister avec les héritiers du défunt.

La composition des comités de direction est en fait très variable.

Les casinos importants font appel à ce qu'on pourrait qualifier des techniciens en matière de jeux, de concert avec des individualités qui présentent des dehors mondains et jouissent d'un noyau de relations appréciées. Il n'est pas rare que les mêmes personnes fassent partie de plusieurs comités de direction.

Dans les casinos d'importance médiocre, on s'en tient souvent, par contre, à des commerçants ou à des rentiers de la localité, voire à des employés.

Bien qu'aucune incompatibilité entre les fonctions de membre de comité de direction et d'autres emplois n'ait été édictée, il semble néanmoins que les fonctionnaires publics doivent s'en tenir à l'écart, et la question mérite d'être posée à l'égard de secrétaires de mairie ou même d'adjoints aux maires sur qui le choix s'est porté dans certains établissements.

Quant à la présence des femmes dans les comités de direction, qui n'est pas proscrite par les instructions, on l'a notée dans divers établissements.

En ce qui concerne les déclarations, les Inspecteurs généraux ont constaté, dans maints casinos, que ceux-ci ne possédaient pas le récépissé prévu par l'article 5 de la loi de 1901. Il est advenu que des recherches faites à la préfecture ont avéré que la déclaration légale avait bien été effectuée, mais que la préfecture avait négligé d'en envoyer le récépissé.

Néanmoins, cette question de savoir si les casinos avaient bien effectué la déclaration légale n'a pas partout été élucidée, et c'est un point qui mérite d'autant plus d'attention que les changements dans la composition des comités de direction sont fréquents et qu'ils ne paraissent guère avoir tous été portés à la connaissance de l'Administration supérieure.

A X..., où la notification des administrateurs nouveaux n'avait pas été faite à l'Administration lors du passage de l'Inspecteur général, celui-ci a noté que les changements ont été incessants depuis deux ans. « Dans le département de..., écrit un Inspecteur général, le trait commun des casinos est de changer constamment d'exploitants, ce qui entraîne des modifications dans le personnel comptable qui mettent les agents de contrôle en présence de nouveaux venus, ignorant les errements de leurs prédécesseurs et, en tout cas, entendant être dégagés de toute responsabilité à cet égard ».

Les inconvénients de ces mutations constantes ne sont pas limités à l'incertitude où peut se trouver l'Administration supérieure. Elles ont été parfois accompagnées d'incidents regrettables comme à Y..., où le directeur responsable, brusquement démissionnaire, a retiré sa participation financière et arrêté le fonctionnement du casino en cours de saison, et à Z..., où un membre du comité de direction, évincé par ses collègues, n'en a pas moins continué à exploiter l'établissement et à percevoir pendant six mois le produit des jeux.

Il est piquant, au surplus, en présence de ces modifications continuelles dans la composition des comités, de se rappeler qu'une des précautions essentielles voulues par le législateur de 1907 et affirmées par son rapporteur (M. Régnier), a été la

prohibition de l'affectation des jeux, dans la crainte que les fermiers ne cherchent à s'enrichir rapidement et par n'importe quel moyen au détriment des stations, « et l'espoir de trouver un exploitant stable dont les intérêts seraient liés à ceux des villes saisonnières, où le public serait un peu plus en sécurité ».

D'autre part, on avait espéré que le fait d'instituer trois membres des comités de direction donnerait des garanties quant à l'efficacité d'une collaboration, mais en même temps, assurerait quelque indépendance.

Si cette indépendance existe dans un certain nombre de casinos, sans être toujours une garantie de meilleure gestion, car c'est précisément dans ceux-là qu'on assiste aux congédiements et aux démissions les plus brusques, par contre, dans la plupart des comités de direction, l'adjonction du minimum de membres prescrits n'assure au directeur responsable qu'une collaboration de façade.

D'abord, dans les plus grands casinos, le fonctionnement des jeux est, en tous points, subordonné à un directeur appointé sur lequel s'en remettent, en général, le directeur responsable, et a fortiori, les autres membres du comité de direction.

Dans l'un d'eux, le directeur responsable, qui se trouvait être le président du conseil d'administration de la société, avouait à l'Inspecteur général qu'il n'avait accepté ce rôle qu'à son corps défendant, ignorant tout en matière de jeux.

Au sujet d'un casino voisin, un Inspecteur général écrit :

« Il résulte des conversations que j'ai eues avec le personnel supérieur du casino, que les membres du conseil d'administration et du comité de direction n'ont qu'un rôle en fait très effacé et que M. X..., président et directeur responsable, assume à lui seul la gestion complète de l'établissement. »

La situation des casinos de faible importance est encore plus topique la plupart du temps. Exemples.

A A..., deux personnes ont été choisies comme membres du comité de direction, quoique n'étant pas associées et la direction du service des jeux est assurée effectivement par une troisième.

A B..., en ce qui concerne l'indépendance des membres, du comité à l'égard du directeur, il suffira de noter que deux membres, précisément ceux qui sont en permanence au casino, sont appointés par la société.

A C..., un membre du comité est à la fois le propriétaire et le bailleur de fonds du directeur responsable.

A D..., les membres du comité de direction fournissent la maison en vins et, de ce fait, leur collaboration dans l'administration des jeux, n'est donc peut-être pas si désintéressée qu'ils

puissent avoir, vis-à-vis du directeur, toute l'indépendance souhaitable.

Enfin, que penser de l'indépendance des membres des comités de direction dans les casinos où l'on rencontre des situations ainsi appréciées par l'Inspecteur en tournée : « Ce comité de direction ressemble tout au plus à un conseil de famille » ?

On comprend qu'il n'ait presque jamais été trouvé trace de procès-verbaux des délibérations des membres des comités de direction.

Mais le plus répandu des errements, en contradiction flagrante avec les instructions en vigueur, a trait au mode de rémunération des membres des comités de direction.

L'article 8, § 8, dispose qu'en aucun cas ceux-ci ne sont pris parmi les employés du casino et qu'ils ne peuvent être rétribués que par des jetons de présence, ou par un intérêt dans les bénéfices nets de l'établissement considéré dans son ensemble, à l'exclusion de tout pourcentage soit sur le produit brut, soit sur les bénéfices des jeux et de toute participation à la répartition des pourboires (1).

Trop peu d'établissements se sont souciés de respecter ces dispositions. Ce sont, en général, de petits casinos où les bénéfices, quand il y en a, demeurent la propriété de l'exploitant, et où les membres du comité de direction lui prêtent un concours gratuit en principe, sous réserve que, par exemple, ces membres du comité ne soient pas fournisseurs du casino.

En revanche, les maisons plus importantes n'échappent pas à la tentation de tourner, et même de violer la prohibition réglementaire. Une forme courante est l'adoption d'une rémunération fixe accordée, sous forme de délégation déterminée, par le conseil d'administration. Dans ce sens, des statuts comportent l'attribution de sommes atteignant plusieurs centaines de mille francs, imputées, cela va de soi, non pas sur les bénéfices, mais sur les frais généraux.

Ailleurs cette indemnité s'appelle « frais de représentation » et est accordée de la même façon.

L'attribution de sommes fixes, mensuelles ou saisonnières, constitue le deuxième mode de rémunération des membres des comités de direction, en dehors des jetons de présence ou des

---

(1) Les « pourboires » font, plus loin, l'objet d'une étude spéciale.

intérêts dans les bénéfices. Et cette manière de faire se prête, comme ci-dessus, à diverses modalités.

Ainsi, il est alloué à des membres d'un comité, en bloc, une somme forfaitaire qu'ils se partagent comme ils l'entendent.

Ou bien, les parts des membres du comité sont, bien qu'inégales, déterminées à l'avance, et c'est à titre individuel qu'ils reçoivent une indemnité forfaitaire. Ou bien l'indemnité ci-dessus est mensuelle.

Il est des casinos où tous les membres du comité n'émargent pas, mais un ou plusieurs d'entre eux. Parfois sont alloués concurremment des traitements fixes et des frais de représentation. Un membre de comité bénéficie, en sus de sa rémunération annuelle, du logement et de la nourriture.

Plus modestes apparaissent ceux qui ne réclament d'autres honoraires que des gratifications ou des cachets quand ils apposent leur signature sur le registre de contrôle.

On rencontre des comités dont les membres émargent sur le poste publicité ou sous forme de remboursement de dépenses somptuaires. Enfin, il y a des cas où l'infraction au règlement est plus flagrante, puisque des indemnités y sont allouées sur la caisse des pourboires.

Ainsi, à X..., le directeur responsable a droit à 150 parts à prélever sur les 1000 constituant la masse des pourboires. Il en a tiré 160.000 francs au cours d'une saison.

Les Inspecteurs généraux, quant à l'application du dernier § de l'article 11, relatif aux obligations des directeurs responsables pendant l'interruption des saisons ont été, parfois, dans l'impossibilité d'accomplir leur mission, faute de trouver sur place les documents nécessaires et, même l'adresse des personnes intéressées. Ce fut le cas pour un casino du Languedoc dont le directeur était à Marseille et pour un casino du sud-ouest dont le directeur se trouvait à Nice où il avait emporté la comptabilité. Il a fallu que l'Inspecteur général chargé des casinos du Var se rendit à Cannes pour y rencontrer deux directeurs et les comptables et il n'a pas eu en mains tous les éléments de la comptabilité. A Y..., ces documents ont été apportés à l'Inspecteur général, en grand désordre, par un menuisier de la localité. A Z..., dans l'Est, une vérification à demi satisfaisante n'a pu être faite qu'à la suite d'allées et venues entre la localité et le chef-lieu du département, et pendant que le directeur responsable était à Nice.

## CHAPITRE III

### ORGANISATION DES JEUX

L'organisation des jeux dans les casinos, du point de vue administratif, a fait l'objet de dispositions réglementaires visant les points ci-après :

1. nomenclature des jeux autorisés;
2. disposition des locaux et heures d'utilisation;
3. admission du public;
4. personnel affecté aux jeux et question des pourboires.

#### 1. *Nomenclature des jeux autorisés.*

Cette nomenclature a été fixée par décret (22 juin 1907). C'étaient le baccara à deux tableaux, l'écarté, le jeu des petits chevaux et ses variétés.

Le décret du 17 août 1907 y a ajouté le baccara chemin de fer, et celui du 7 avril 1909, le whist, le bridge, le bésigue et le piquet. Quant aux petits chevaux, ils ont été remplacés par la boule par arrêté du 28 avril 1921.

Ce sont là les seuls jeux qu'autorisent les arrêtés ministériels dans les conditions prévues par l'article 1 de la loi de 1907. Il est à remarquer que cette énumération ne comprend pas le poker.

Il va sans dire que les casinos peuvent, en toute liberté, laisser pratiquer par la clientèle les jeux dits de combinaison ou de commerce, tels que le billard, les échecs, les dominos ou les dames, où les chances de gain reposent non pas sur le hasard, mais sur les combinaisons des joueurs. Ces jeux ne doivent pas toutefois y comporter de paris d'argent.

Parmi les jeux d'argent, l'article 23 de l'instruction établit une distinction entre le baccara et l'écarté, d'une part, et ce qu'elle désigne, d'autre part, par petits jeux (whist, bridge, bésigue, piquet) dans lesquels les paris d'argent ne sont autorisés qu'entre les joueurs tenant en mains les cartes, à l'exclusion des autres. Par suite, le baccara et l'écarté sont seuls qualifiés jeux de hasard par ledit article.

Le présent rapport n'entend pas commenter la différence entre les jeux de hasard et ceux de commerce, ni comparer la distinction précédente avec celle dégagée par la jurisprudence

à propos de l'application de l'article 140 du Code pénal, non plus qu'avec le critérium, assez différent, adopté par la loi de 1923 en matière de cercles. On peut remarquer (sans entrer dans le domaine technique du calcul des probabilités) qu'en ce qui concerne les jeux ci-dessus, le baccara est presque exclusivement livré au hasard des cartes, et qu'il l'est moins à l'écarté, au whist, au bridge, au bésigue et au piquet, où les chances de gain sont bien davantage subordonnées à l'adresse et aux combinaisons des joueurs.

Ce qui distingue mieux, entre eux, les jeux pratiqués dans les casinos, c'est que, dans l'un d'eux, à la boule, la contrepartie des enjeux est tenue par l'établissement, tandis que, dans tous les autres, les paris sont tenus entre joueurs.

Pas plus qu'elle n'entend de discuter le critérium des jeux de hasard, l'Inspection générale ne se propose de soulever la question, agitée depuis quelque temps, de l'adjonction d'autres jeux, notamment la roulette et le trente et quarante, à la nomenclature réglementaire. Elle se borne à faire remarquer que, dans ces jeux, dont la caractéristique, comme à la boule, est de faire tenir la contrepartie des enjeux par la maison, les chances de gain pour celle-ci seraient moins favorables qu'à ce dernier jeu, et qu'il se pourrait que la quasi-certitude d'un bénéfice pour l'établissement y reposât avant tout sur la multiplicité des tables en fonctionnement et la durée des saisons.

Alors même que le problème ne soulèverait que cette question, elle vaudrait quelque prudence.

Tous les casinos ne sont pas autorisés à pratiquer indistinctement l'ensemble des jeux ci-dessus. Il convient d'abord de signaler la situation spéciale du casino d'Enghien où la loi de 1931 a interdit la boule. C'est là une situation exceptionnelle, qui a été expliquée par la proximité de Paris, mais qu'on n'a pas jugé nécessaire d'étendre à des établissements proches de Lyon, de Marseille ou de Strasbourg.

D'autre part, les arrêtés d'autorisation n'ont pas admis partout le jeu de baccara. Certains établissements, d'importance très secondaire, n'ont pas été habilités à le pratiquer. Il y a des casinos où le baccara est autorisé mais où, en fait, il n'a pas été pratiqué depuis plusieurs saisons.

Hormis ces situations exceptionnelles, la règle générale est de trouver dans les casinos des parties de baccara, principalement de baccara chemin de fer. L'écarté ne fonctionne que dans des établissements de notable importance, le whist, le bésigue, ou le piquet presque nulle part.

Quant au baccara à banque ouverte, soumis depuis 1930 à

une réglementation particulière sur laquelle nous reviendrons, il se pratique tantôt dans des établissements d'importance marquée, tantôt dans des casinos plus modestes mais, au total, dans la minorité des casinos.

Pour s'en tenir aux jeux les plus habituels, la boule et le baccara chemin de fer, l'Inspection générale se demande si le filtrage effectué par l'Administration supérieure qui aboutit, pour certains établissements, à n'autoriser que le jeu de la boule, est poussé assez loin.

La faiblesse des recettes de baccara dans bien des casinos d'importance secondaire, fussent-ils sans concurrence à proximité, est nettement indicative d'une pénurie d'éléments pour étoffer les parties. Si cette considération ne semble pas suffisante pour n'y autoriser que la boule, on n'en saurait dire autant des localités où il existe une pluralité de casinos et où l'on n'aperçoit pas les avantages d'une dispersion de la clientèle, alors que ses inconvénients d'ordre fiscal, par l'émiettement des cagnottes, sont indéniables. Et qu'on n'objecte pas l'infériorité des enjeux tolérés dans ces établissements par rapport aux casinos achalandés, car dans ceux-ci la multiplicité des tables s'adapte à la diversité de la clientèle y compris celle des joueurs modestes. En définitive, dans nombre d'établissements, la nomenclature des jeux autorisés pourrait se limiter à la boule.

La situation inverse, celle où la boule pourrait sans inconvénient être supprimée ne se rencontre que dans de rares casinos où les recettes de ce jeu sont minimales parce que la clientèle sélectionnée ne lui témoigne qu'un intérêt très secondaire et se réserve pour le baccara.

## 2. *Disposition des locaux et heures d'utilisation.*

Des salons distincts et séparés doivent, chacun, être affectés aux trois catégories de jeux autorisés : boule, baccara et petits jeux. Dans les casinos où l'entrée est gratuite, la disposition des locaux doit être telle que les salles de jeux soient isolées et que, des locaux ouverts au libre accès du public, on ne puisse rien voir de ce qui s'y passe. Il n'y a d'exception que pour les petits jeux qui peuvent, à défaut de local spécialisé, être pratiqués dans les salles de consommation si elles ne sont pas ouvertes au libre accès du public. Le jeu sur les terrasses, dans les parcs et jardins des établissements est rigoureusement interdit.

La disposition des locaux dans les casinos est très inégale.

On relève toutes les variétés sous le rapport des commodités et du luxe, depuis tel établissement dont le coût a, prétend-on, approché 100.000.000 de francs jusqu'aux baraques en planches des casinos de X... et de Y... et au débit de boissons de Z...

Si les mesures réglementaires relatives à l'isolement des salles de baccara sont, en général, respectées, il n'en est pas de même pour la boule qui, bien loin d'être installée dans des locaux isolés, fonctionne presque partout dans la partie la plus en vue des casinos, à côté des restaurants ou des dancings. La seule précaution habituelle est de pratiquer une sorte d'enclave, constituée par des arceaux décoratifs et, dans les rares casinos où l'entrée est gratuite, il en va, nonobstant le texte précité, pareillement qu'ailleurs.

Les instructions décident, d'autre part, que les joueurs doivent entrer dans le casino et en sortir par les mêmes portes que les autres clients de l'établissement, sans qu'il puisse leur être réservé un accès sur la rue ou sur un local ouvert au libre accès du public.

Les conditions d'accès aux salles de jeux ont donné lieu à fort peu d'observations et, dans les rares établissements où il a été constaté que les joueurs pouvaient pénétrer dans les salles de jeux par des entrées spéciales, les exploitants ont excipé d'une autorisation ministérielle obtenue en faisant valoir l'avantage d'affranchir les joueurs du baccara de l'obligation de la tenue de soirée.

D'autre part, il existe certains casinos attenants à des hôtels où l'accès par les couloirs de communication est entièrement libre aux clients desdits hôtels, mais c'est là une observation qui s'applique au casino tout entier et non pas seulement aux salles de jeux.

Les heures d'ouverture et de fermeture des jeux sont fixées par les arrêtés d'autorisation. Elles ne sont pas uniformes. Non seulement, en général, la boule y est autorisée à des heures différentes du baccara, mais tous les casinos n'ont pas les mêmes heures d'ouverture et de fermeture pour l'ensemble de ces jeux. Il en est, d'autre part, où les heures varient suivant les jours de la semaine (dimanche ou jeudi). Quelques-uns peuvent pratiquer les jeux de boule le matin, ce qui est exceptionnel.

Les heures de fermeture du jeu de la boule sont presque toujours observées. Au contraire, celles du baccara sont dépassées dans la plupart des casinos. Bien que les instructions admettent à cet égard une assez large tolérance, l'Inspection générale doit signaler les inconvénients d'un état de choses qui

finit, dans certains établissements, par dégénérer en abus. On voit des casinos ne clore leurs portes que vers 8 heures du matin.

Les jeux prolongés au delà de certaines heures de nuit ne présentent plus les garanties de bonne tenue, et parfois, de loyauté, qu'ils doivent garder en tout temps; ils imposent au personnel un surcroît injustifié de fatigue; ils se ressentent de la lassitude des joueurs jusque dans le rendement des cagnottes, qui n'atteignent plus, dans les dernières parties, que des chiffres parfois insignifiants; enfin, cette situation met obstacle au contrôle local que l'on ne saurait astreindre à la présence passé certaines heures.

Pour cet ensemble de raisons l'Inspection générale est d'avis que les heures de fermeture — y compris la marge de tolérance — ne devraient jamais dépasser 4 ou 5 heures du matin.

### 3. Admission du public.

La distinction que fait l'article 23 de l'Instruction entre les jeux de hasard (boule, baccara et écarté) et les petits jeux (whist, bridge, bésigue et piquet) acquiert une importance marquée par l'obligation de ne pénétrer dans les salles des jeux de hasard qu'après s'être muni d'une carte spéciale. Au contraire, l'accès dans les salles de petits jeux est libre à toute personne admise à circuler dans les casinos et l'obligation de se munir d'une carte spéciale n'est édictée qu'à l'égard des joueurs.

L'interdiction de pénétrer dans les salles de jeux de hasard sans être porteur d'une carte spéciale résulte de l'article 46 de la loi du 31 juillet 1920 qui l'a assujettie, outre son prix fixé par le préfet, à un droit de timbre proportionnel à la durée de sa validité et variant selon l'importance du produit brut des jeux du casino.

Le taux fixé par la loi de 1920 a d'ailleurs été remanié par le décret-loi du 3 août 1926.

Là où ce produit est égal ou inférieur à 100.000 francs le droit de timbre est de 1 fr. 50, 6 francs et 15 francs pour les cartes d'une journée, d'un mois ou de plus d'un mois. Quand le produit ne dépasse pas 1.000.000 : 3 francs, 9 francs, 15 francs et 30 francs pour les cartes d'une journée, de 15 jours, d'un mois ou supérieures à un mois; dans les casinos où le produit dépasse 1.000.000 de francs : 3 francs, 15 francs, 30 francs, ou 60 francs selon la distinction précédente.

Ces cartes ne peuvent être délivrées aux sous-officiers, aux soldats, ou aux mineurs de moins de 21 ans.

En sus du droit de timbre calculé comme ci-dessus, le tarif de la carte de la boule, déterminé par le préfet, ne peut être inférieur à 0 fr. 25, 1 franc, 1 fr. 50 ou 3 francs, selon les durées susvisées de validité.

Pour les autres jeux (baccara, écarté), le prix de la carte est fixé par le préfet sans qu'il ait été prévu de minimum.

Quant aux joueurs de petits jeux, leur admission est subordonnée, soit à la présentation de la carte de baccara et d'écarté, soit à la délivrance, sous la responsabilité du comité, d'une carte spéciale gratuite et non passible du droit de timbre (art. 42).

L'application de ces dispositions soulève un certain nombre de critiques.

*Conditions d'accès à la boule.* — L'entrée à la boule est subordonnée à la présentation, soit d'une carte donnant droit à l'accès à tous les jeux de l'établissement, soit d'une carte ne donnant droit qu'à la boule, soit, enfin, d'une carte d'abonnement ou d'un ticket d'entrée à l'établissement ou aux spectacles revêtues indistinctement du timbre fiscal.

La comptabilité des timbres fiscaux est très rarement bien tenue. Non seulement, il n'est pas ouvert un poste en dépenses (achats de timbres) et en recettes (apposition de timbres) dont il serait aisé de faire la balance, mais les mouvements de fonds restent la plupart du temps inconnus de la comptabilité générale. Fréquemment, les préposés à la délivrance des cartes reçoivent, au début de la saison, une avance de caisse (on a même vu des avances consenties de leur poche par des directeurs des jeux), moyennant quoi, ils constituent leur premier approvisionnement de timbres qu'ils renouvellent par la suite à l'aide du produit des sommes recouvrées sur les clients. S'il est ainsi possible de reconstituer la comptabilité recettes sur la portion de timbres afférents aux cartes d'abonnements, à l'aide du talon des cartes, celle des timbres des tickets journaliers d'entrées, ou des billets de spectacles, est inexistante. Si bien que, dans tous ces établissements, et ils sont nombreux, les Inspecteurs généraux ont été hors d'état d'établir le pourcentage, sur l'ensemble des entrées quotidiennes dans le casino, des clients ayant acquitté le droit de timbre de la boule. Et un Inspecteur général a été amené à soupçonner à l'examen de la comptabilité que des timbres apposés sur les cartes d'entrée n'avaient qu'une valeur insuffisante. Le cas, d'ailleurs, a été relevé par la brigade de jeux dans le casino de A...

Il est de notoriété courante qu'un très grand nombre de

joueurs à la boule échappent à toute perception. D'ailleurs, nous venons de le dire, la disposition des locaux, dans bien des établissements, contribue, par l'impossibilité de contrôler étroitement les allées et venues des clients dans les salles de boule, à faciliter l'évasion fiscale.

Cette méconnaissance des instructions, très générale, est reconnue par tous les exploitants de casinos, qui se déclarent impuissants à y remédier. Certains affirment qu'exiger la présentation d'une carte d'entrée et l'acquiescement du droit de timbre par le joueur à la boule aboutirait à évincer la presque totalité de leur clientèle, au préjudice des intérêts de l'établissement et, en conséquence, du Trésor.

Les Inspecteurs généraux n'ont relevé que de très rares exemples en sens inverse. Dans un casino, on a constaté, à l'aide d'une comptabilité très rigoureuse, qu'il a été délivré en 1930: 47.300 timbres à 3 francs pour la boule, soit 141.900 francs et pour 1931 (jusqu'au 15 septembre) 43.257 timbres soit 129.771 francs. Par ailleurs, quelques casinos semblent s'être souciés de sauvegarder les intérêts du fisc en assurant la charge de la majeure partie de la taxe et en n'en laissant qu'une faible partie (1 franc) à la charge des joueurs.

D'autres ont édicté un tarif uniforme (5 francs) pour l'entrée du casino et de la boule qui comprend indistinctement le droit de timbre.

Ces précautions sont tout à fait exceptionnelles, et l'absence de rigueur dans le contrôle, des entrées à la boule a été dénoncée dans presque tous les rapports.

L'évasion fiscale est à ce point courante que dans les casinos du département de....., elle a abouti à une sorte de compromis entre l'administration et les exploitants de jeux. L'entrée de la boule y est quasiment libre, mais le fisc, 3, ou 4 fois par an, y vient dresser des procès-verbaux moyennant quoi on se considère comme en règle!

On aura une idée du nombre des clients du casino qui n'acquiescent pas la taxe de la boule par les exemples suivants :

Au casino municipal de X..., il a été constaté en 1929, un chiffre d'entrées de 230.731 personnes ne comportant pas de droit de timbre, contre 18.175 entrées timbrées, plus 120 abonnements de saison et 243 abonnements d'un mois.

A Y... pendant les deux premiers mois de la saison 1930, il a été délivré 139 entrées avec taxe contre 8.657 non-taxées. Ces chiffres sont à comparer avec ceux de l'avant-dernier casino précité fréquenté par moins de joueurs, mais où les instructions sont correctement appliquées.

Sans prétendre que tous les entrants ci-dessus ont joué, on peut estimer qu'une portion considérable d'entre eux ont, au moins, pénétré dans la salle de boule sans avoir acquitté la taxe.

Cette situation appelle évidemment un remède qui semble, pour les motifs invoqués par les exploitants de jeux, devoir être cherché ailleurs que dans le renforcement de la surveillance et la rigueur de l'application d'instructions auxquelles, il faut le reconnaître, le public répugne manifestement à se plier. Un Inspecteur général relate que l'administration d'un casino, soucieuse, à raison de sa présence, de subordonner l'entrée de la boule à la présentation des tickets d'entrée les faisait distribuer à chaque issue, assumant ainsi la charge des timbres fiscaux, et que les bénéficiaires, entrant et sortant de la salle, recevaient parfois plusieurs tickets de suite, qu'ils froissaient ou mettaient en poche comme ils auraient fait d'un prospectus.

Cette expérience coûteuse pour l'établissement en question montre que la grande majorité du public de la boule va jusqu'à ignorer qu'il soit nécessaire de se munir d'un ticket d'entrée.

La réglementation de la loi de 1920 serait donc à reprendre et il appartiendrait au Ministère des Finances d'étudier un système de remplacement. Ce pourrait être un abonnement forfaitaire, basé sur l'importance des recettes de boule et acquitté pour un an par les casinos. Ceux-ci pourraient éventuellement surélever leurs tarifs généraux d'entrée qui comporteraient, indistinctement, le droit d'accès dans tous les locaux hormis la salle de baccara.

La prohibition visant les mineurs est maintes fois enfreinte, surtout dans les salles de boule. Les relevés des observations de contrôle ou de la brigade des jeux au carnet prévu par l'article 20, en font foi.

#### *Conditions d'accès au baccara et à l'écarté.*

L'admission des joueurs dans les salles de baccara ou d'écarté est subordonnée à la délivrance d'une carte nominative, remise par le comité responsable et signée du titulaire ainsi que d'un membre du comité. Ces cartes sont d'une validité de 8 jours, 15 jours, 1 mois, ou saisonnières. Quelques établissements, de situations spéciales ont été exceptionnellement autorisés à délivrer des cartes journalières, X..., à raison de la proximité de Genève; Y... et Z..., en 1927, à l'occasion des fêtes franco-britanniques dont la tolérance s'est maintenue.

La critique précédente de la comptabilité de timbres d'entrée à la boule s'applique également au timbre des cartes de baccara, sous la réserve que cette comptabilité s'y reconstitue aisément à l'aide du talon des carnets d'où sont extraites les cartes nominatives. Il serait bon, toutefois, de la dégager, tant en recettes, du montant des entrées, parfois des recettes de restaurant, qu'en dépenses, des dépenses d'exploitation des jeux, ou des frais généraux administratifs dans lesquels elle est le plus souvent englobée.

L'article 23 *ter*, interdisant aux casinos de prendre à leur charge la somme représentant le droit de timbre et le droit d'entrée fixée par le préfet, est loin d'être partout observé. Non seulement dans les petites stations balnéaires, où une certaine clientèle d'habitues reçoit sa carte dès son arrivée dans la localité, mais là aussi où une pluralité de maisons de jeux se font concurrence, cette prise en charge n'est qu'un léger sacrifice comparativement aux efforts que certains établissements sont amenés à faire pour se recruter une clientèle.

La présentation des pièces d'identité, à laquelle est liée la délivrance des cartes nominatives, et qui sont énumérées par l'article 34 de l'Instruction générale, a donné lieu à fort peu d'observations en ce qui concerne nos nationaux. Il n'a été constaté que d'assez rares négligences dans la tenue des carnets de délivrance des cartes et dans les indications à reproduire sur les talons de ces carnets. Toutefois, la brigade des jeux a relevé des emprunts de cartes d'électeurs. On obvierait à ces pratiques en exigeant des pièces d'identité comportant la photographie.

Par contre, en ce qui concerne les étrangers, il est fréquent que les talons n'indiquent d'autre référence que celle d'un passeport dont on se contente de noter la date, quand on ne se borne pas à son numéro de série.

Or, le passeport, en règle générale, ne dispense pas les étrangers qui font en France un séjour de plus de 2 mois de se procurer une carte d'identité, qui n'est délivrée que sur enquête, ou qui peut être refusée pour divers motifs. C'est donc la carte d'identité (ou le récépissé provisoire de déclaration) soumise à des renouvellements biennaux, et non pas le passeport, qui fait foi que les étrangers sont en règle avec la législation française.

Il paraît ainsi nécessaire, et ce point serait à souligner dans les instructions, que les casinos ne délivrent d'entrées nominatives pour le baccara qu'aux étrangers porteurs des dites cartes et que, pour ceux qui ne sont munis que d'un

passeport antérieur à plus de deux mois, il ne soit procédé à leur admission qu'après en avoir référé aux services de la Sûreté générale.

La prohibition de délivrance des cartes aux habitants des localités sièges des maisons de jeux n'est édictée par l'Instruction ministérielle que sous une large réserve. C'est le plus souvent d'un article du cahier des charges qu'elle découle, et il est apparu aux Inspecteurs généraux que cette question relevait par là-même, plus particulièrement, du contrôle des autorités municipales.

La même prohibition visant les exclus des jeux offre, au contraire, un caractère strict, et les Inspecteurs généraux se sont préoccupés des conditions dans lesquelles sont tenus, tant par le commissariat spécial de police que par les établissements intéressés, les registres ou le fichier mentionnant les noms et signalements des exclus.

Dans les commissariats spéciaux quelques lacunes ont été relevées (fichiers non à jour). Il en est de même dans des casinos d'importance secondaire. Les grands établissements sont tous pourvus, au contraire d'un système de classification et de contrôle qui a donné lieu à des éloges.

L'admission d'exclus a été néanmoins consignée par divers casinos au carnet d'observations de l'article 20. Des constatations directes d'Inspecteurs généraux ont corroboré ces faits qui ont été portés à la connaissance de la Sûreté générale dans les rapports particuliers.

Certains établissements, parmi les plus importants, tiennent un carnet spécial d'individus jugés par eux indésirables, bien que n'étant pas inscrits sur le répertoire des exclus. Il va sans dire que les renseignements de ces documents secrets n'engagent que la responsabilité des casinos en question.

#### *Personnel affecté aux jeux et question des pourboires.*

L'article 3 de la loi de 1907 a étendu à l'ensemble des employés, à un titre quelconque, dans les salles de jeux, les conditions, visant les membres des comités de direction, d'être français, majeurs, et de jouir des droits civils et politiques.

Dans ce sens, l'Instruction de 1909 a subordonné le recrutement de tout employé de jeux à l'agrément de l'Administration, sur production d'un extrait du casier judiciaire et d'un certificat de bonne vie et mœurs. L'Instruction du 15 décembre 1923 à

spécifié qu'aucune femme ne peut occuper d'emploi dans les salles de jeux, sauf au secrétariat pour la délivrance des cartes.

Les instructions de 1925, article 24, et de 1927 reproduisent et complètent ces dispositions, y ajoutent quelques prescriptions relatives au recrutement, à la discipline, et remanient, comme il sera dit plus loin, le système de rémunération du personnel à l'aide des pourboires.

Il a été fait allusion, ci-dessus, à la disposition de l'article 24, par laquelle le recrutement du personnel, par le directeur responsable, doit s'effectuer en dehors de toute ingérence étrangère. C'est là une proclamation toute platonique et, dans la presque totalité des casinos, les employés ne doivent le bénéfice de leur engagement qu'à des recommandations plus ou moins pressantes émanant de personnalités les plus diverses.

On ne reviendra sur la question des stipulations relatives au recrutement du personnel, inscrites dans les cahiers des charges, que pour signaler des doléances d'exploitants d'un casino qui sont allées jusqu'à mettre en cause la partialité avec laquelle le commissariat local de police accorderait ou refuserait les certificats de bonne vie et mœurs en vue d'empêcher le recrutement des candidats non électeurs dans la localité.

La prohibition d'emploi des femmes dans les salles de jeux est correctement observée, sous réserve que, ne s'étendant pas à la composition du comité de direction, les femmes qui font partie desdits comités exercent dans les salles de jeux la plénitude des attributions attachées à cette fonction.

Quant à la présence des mineurs, elle a été constatée au casino de X..., au secrétariat du baccara.

Le recrutement du personnel des jeux est, en fait, des plus variables. On trouve, tout comme pour les membres du comité de direction, des employés qu'on pourrait appeler de « carrière ». Ils sont, en général, embauchés, au cours d'une année, dans deux établissements successifs, pour la saison d'hiver et d'été, et constituent une sorte de cadre technique, où ils franchissent les emplois de croupiers de 2<sup>e</sup> et de 1<sup>re</sup> catégorie et peuvent parvenir au grade de chef de partie. Par contre, nombreux sont les casinos d'importance médiocre où l'on recrute le personnel comme on peut. Là on a vu des croupiers qui exerçaient, en temps ordinaire, les professions de chauffeurs, de coiffeurs, etc...

La nomenclature des emplois tenus dans les salles de jeux s'entend, au minimum, de ceux de croupiers et de changeurs de monnaie. Les croupiers ont pour rôle, au baccara, de mélanger les cartes, de constater les enjeux, de faire circuler le sabot,

d'assurer la règle du jeu, d'annoncer les coups, de payer les mises, de prélever les cagnottes; à la boule, le lancement de la boule, l'annonce du numéro gagnant, le paiement et l'encaissement des mises.

Outre ces emplois, nécessaires au fonctionnement des parties, on trouve dans les casinos, suivant leur importance, des caissiers pour tenir les caisses, des inspecteurs de jeux, un ou plusieurs chefs de partie, parfois un directeur de jeux (distinct des membres du comité de direction) et un personnel plus ou moins abondant de valets de pied.

Certaines maisons recourent encore à des employés spéciaux dits « cartiers », chargés de veiller à la conservation des jeux de cartes, d'approvisionner les tables de jeux, d'exercer un contrôle sur les sabots. Enfin, on utilise quelquefois des « physionomistes » aux portes des salles de jeux.

Le paragraphe 2 de l'article 24 de l'Instruction subordonne tout engagement d'employés des salles de jeux à la confection d'un contrat écrit, daté et signé du directeur ou d'un membre du comité de direction. Quelques casinos s'affranchissent de cette obligation, tout au moins pour certains emplois mais ces remarques ont été assez rares. A l'inverse, la pratique du contrat, dont l'obligation n'est édictée qu'à l'égard du personnel des jeux, a été, dans la plupart des casinos, étendue à la grande majorité du personnel, parfois même à sa totalité pour des raisons touchant au partage des pourboires dont il sera question plus loin.

Les plus importants des casinos utilisent, pour ces contrats, des formules imprimées mentionnant les droits et obligations réciproques des contractants (durée de l'engagement, mode de rétribution, conditions de congédiement, etc..) en distinguant, en général, le personnel des jeux, le personnel administratif et les artistes. Il advient que la discrimination est poussée plus loin, en subdivisant ceux-ci en artistes lyriques, orchestre et ballet.

Une question à trancher définitivement, non précisée dans l'Instruction générale, est de savoir si ces contrats sont assujettis ou non au timbre. Des casinos croient pouvoir interpréter l'article 19 du code du travail, qui dispense du timbre les contrats passés entre employeurs et ouvriers, comme s'appliquant aux contrats d'engagement de leur personnel.

D'autres, remarquent que l'Instruction du 28 août 1908, qui énumère les pièces utilisées dans les casinos passibles du droit de timbre, ne mentionne pas les contrats de travail, mais il semble qu'il s'agit, dans cette circulaire, des pièces relatives

au cahier des charges et aux demandes et arrêtés d'autorisation, ainsi qu'aux affiches obligatoires. Or, les casinos utilisent un très grand nombre d'autres documents, au cours de leur exploitation, qui n'échappent pas au droit commun.

Des administrations locales d'enregistrement ont été consultées à ce sujet et n'ont formulé aucune réponse précise. Mais l'administration centrale du Ministère des Finances, consultée elle aussi par un casino, a estimé que les dispositions ci-dessus n'étaient applicables qu'aux ouvriers, à qui le personnel des casinos n'était pas assimilable.

Ainsi, les contrats sont à revêtir d'un timbre fiscal et les casinos qui s'en affranchissent doivent être rappelés au respect de ces dispositions.

Quant aux conditions dans lesquelles le personnel s'acquitte de ses fonctions, les Inspecteurs généraux se sont assurés de l'observation des prescriptions des § 7 à 10 de l'article 24, visant l'interdiction de participer au jeu, la tenue vestimentaire sans poches, l'application par les directeurs des sanctions demandées par les autorités de contrôle. Les rapports de tournée ont noté des sanctions intervenues à la requête des commissaires spéciaux de police, des agents de la brigade des jeux, voire d'un trésorier général. Elles consistent en mise à pied temporaire ou en renvoi définitif. Il est rare, alors même que ces sanctions aient pour cause des faits d'indélicatesse caractérisés, que les casinos décident de pousser plus loin les choses et de saisir l'autorité judiciaire. Crainte de discrédit généralisé ou même d'appât offert au chantage, ils préfèrent, en général, étouffer les affaires où leur personnel se trouve impliqué, et si cette attitude peut obvier à certains inconvénients, il n'est pas dit qu'une autre manière de faire ne découragerait pas des pratiques reprochables.

La plupart des rapports de tournée ont eu à s'étendre sur le mode de rémunération du personnel et l'application des instructions relatives aux pourboires. A cet égard, la réglementation a subi des vicissitudes.

La circulaire de 1909, qui n'avait admis comme système de rémunération du personnel que les appointements fixes, à l'exclusion de toute remise, part ou intérêt sur le produit des jeux, se heurtait à des usages bien établis, d'après lesquels les joueurs gagnants laissent des pourboires au personnel des jeux; gratitude envers l'instigateur du hasard heureux, ou encore, jactance, crainte de mésestime, poussée d'imitation, le pourboire est l'accompagnement spontané du gain et presque en rapport mathématique avec son montant.

Voici des chiffres de pourboires pour une saison :

	francs.
A A.....	9.855.785
A B.....	7.853.905
A C.....	5.148.685
A D.....	3.648.260
A E.....	2.943.805

Ils vont jusqu'à représenter le quart des recettes du baccara !

Toutefois, dans les casinos d'importance secondaire, notamment dans les stations thermales fréquentées principalement par des baigneurs pour qui le jeu n'est qu'un dérivatif à la cure, les proportions ci-dessus tombent au 10° et au 20°.

Quoi qu'il en soit, l'importance des sommes recueillies par le personnel, à titre de pourboires, a rapidement amené les exploitants de jeux à les considérer non pas comme des dons négligeables, laissés sans contrôle à la libre disposition des bénéficiaires, mais comme un moyen de pourvoir à la rémunération du personnel et de soulager les charges d'exploitation qui incombaient à leurs budgets.

La conséquence logique eût été de frapper les recettes des pourboires du prélèvement imposé aux produits des cagnottes ; mais si la loi de 1907, article 4, avait bien institué le prélèvement de 15 % sur le produit brut des jeux, le décret du 15 juin, dans la définition du produit brut, l'avait limité, pour le baccara, au montant intégral des cagnottes sans y mentionner les pourboires.

L'Administration fut donc conduite, la prohibition qu'elle avait édictée à l'origine étant manifestement inopérante, à se préoccuper des conditions dans lesquelles ces pourboires seraient répartis entre les intéressés.

Sans retracer en détail les phases successives de la question au travers des circulaires des 29 décembre 1910, 12 juillet 1919, 30 septembre 1920 et 19 octobre 1921, on se bornera à rappeler que l'Administration toléra d'abord les pourboires pour les croupiers, tolérance révocable en cas d'abus (notamment si l'établissement ne leur en laissait pas le bénéfice intégral et s'en attribuait une part à lui-même), et admit que les employés, pour lesquels la part réservée sur les pourboires constituait une rémunération suffisante, pourraient ne recevoir aucun autre salaire.

Ensuite, une quote-part des pourboires put être prélevée par le casino au profit d'une masse commune, sous réserve qu'elle fût au

minimum de 40 p. 100 et 60 p. 100 (croupiers, changeurs) et, sur cette masse commune, dont le bénéfice était à l'origine limité aux autres employés de jeux, purent successivement émarger d'abord le petit personnel des autres services, puis les employés de tous les services du casino, enfin jusqu'aux employés du siège social, situé parfois en dehors de la localité du casino.

Les protestations du personnel local s'élevèrent contre ce système et provoquèrent l'arrêté du 22 avril 1922 qui supprima le minimum de 40 et 60 p. 100, limita le bénéfice des pourboires au personnel français et prescrivit l'affichage de la liste des bénéficiaires.

Enfin, cette réglementation elle-même fit place, dans l'arrêté du 13 décembre 1923, à un système plus large, d'après lequel les questions de pourboires sont débattues librement entre employés et employeurs en dehors de l'Administration. Toutes les combinaisons deviennent permises, à condition qu'elles fassent l'objet de stipulations précises dans les contrats et à l'exception de celles qui tendraient à détourner une partie des pourboires au profit de l'établissement, du directeur, ou d'un membre du comité de direction, ou du personnel non lié à l'établissement par un contrat d'engagement.

Les casinos sont tenus :

1° de conserver les contrats d'engagement de tous les employés bénéficiant d'une part quelconque des pourboires ;

2° d'ouvrir un compte d'ordre au grand livre, soldé à la fin de chaque saison, pour la constatation du montant des pourboires reçus et de son versement aux ayants droit ;

3° s'ils ne laissent pas aux employés des jeux le bénéfice intégral des pourboires reçus personnellement par eux, d'adresser :

a) au préfet un état prévisionnel de répartition des pourboires (état 14) ;

b) au préfet, au receveur des finances un état définitif d'attribution (état 15).

Le carnet d'inscription des pourboires cesse d'être réglementaire et les casinos ont toute latitude pour fixer la forme de la comptabilité qu'ils ont établie. L'instruction du 7 octobre 1927 borne le contrôle des comptables du Trésor à la surveillance du compte ouvert au grand livre et à sa concordance avec la comptabilité ci-dessus. Mais il appartient aux fonctionnaires des contributions indirectes de vérifier si la totalité des pourboires est répartie entre les employés liés avec le casino

par un contrat prévoyant l'imputation d'un traitement fixe ou d'un pourcentage sur les pourboires, ou si certaines sommes ne sont pas remises à un intermédiaire chargé de la répartition. La partie des pourboires non attribuée conformément aux contrats, ou dont les bénéficiaires ne figureraient pas à l'état 15, serait assujettie à la taxe sur le chiffre d'affaires.

La nouvelle situation a donné lieu aux combinaisons les plus diverses.

On trouve d'abord les casinos qui, à raison de la faiblesse de leurs recettes de baccara et, par suite de celle des pourboires, en laissent le bénéfice intégral au personnel des jeux. Celui-ci excède rarement un croupier et un changeur qui se partagent les pourboires selon des proportions débattues entre eux et qui demeurent parfois ignorées des exploitants.

Dans les casinos où il est tenu une comptabilité des pourboires, le traitement de tous les employés peut comporter un salaire fixe imputable jusqu'à due concurrence, sur la masse des pourboires, notamment dans les casinos plus importants que les précédents, mais où les pourboires ne permettent pas de rétribuer tout le personnel des jeux.

La situation inverse, dans laquelle les pourboires, après émargement de tout le personnel des jeux, laissent un excédent appréciable est, au contraire, courante dans les plus grands établissements et le personnel est alors scindé. Croupiers et changeurs gardent une partie de leurs pourboires et le solde est versé à la masse commune, destinée d'abord au surplus des employés des jeux, puis aux autres catégories de personnel. La proportion laissée à titre individuel aux croupiers et changeurs varie d'un casino à l'autre. L'Inspection générale a trouvé entre 17 et 45 p. 100.

Parfois, il est effectué un prélèvement général sur l'ensemble des pourboires au profit des croupiers et changeurs, formant lui-même une première masse sur laquelle chacun d'eux a droit à un certain nombre de parts.

Le solde forme la masse commune du surplus du personnel, tantôt bloqué, tantôt scindé, si l'on entend distinguer le personnel des jeux (autre que les croupiers et changeurs) et le reste du personnel.

On trouve des combinaisons plus complexes, où le partage, à raison de 50 p. 100, entre la part du personnel des jeux et la masse commune n'a lieu qu'après un prélèvement initial, destiné à payer les croupiers des grandes tables, à donner des gratifications individuelles et à compléter la masse commune en cas d'insuffisance.

Enfin, le jeu combiné du pourcentage des pourboires avec la garantie d'un minimum, au profit de tout ou partie du personnel des jeux, se rencontre dans un certain nombre de casinos. Voire même l'adoption d'un mode de rémunération variable suivant la saison.

L'exposé de ces divers systèmes — et le présent rapport n'en donne qu'un résumé — fait d'ailleurs l'objet par les casinos d'une note en tête des états 14 adressés à l'Administration.

Si les croupiers et changeurs, par l'effet de tel ou tel système, reçoivent souvent une rémunération dont le montant reste aléatoire, cette situation est plus rare pour le surplus du personnel des jeux.

En revanche, pour le reste du personnel des casinos, s'il est appelé à émarger éventuellement, lui aussi, sur la masse commune des pourboires, ce n'est que jusqu'à due concurrence, et le surplus de son salaire fixe s'impute nécessairement sur frais généraux de l'établissement.

A cet égard, certains casinos ont adopté un système fort simple, consistant à n'attribuer ce surplus de pourboires qu'à une catégorie nettement définie de personnel, tous les autres n'émargeant en conséquence que sur les frais généraux. Dans beaucoup d'autres au contraire, il est d'usage de répartir la masse commune sur toutes les catégories de personnel dans des proportions nécessairement arbitraires.

A X... la répartition s'est effectuée comme suit en 1930.  
Produit des pourboires 5.553.460 francs.

Croupiers et changeurs.....	{	petite saison 30 et 40 %.	
		grande saison 34 %.	
		sommes réparties 1.918.074,70	
Autres employés des jeux.....	{	petite saison 40 et 50 %.	
		grande saison 32 %.	
		sommes réparties 1.796.896,10	
Personnel des services généraux....	{	petite saison 10 %.	
		grande saison 34 %.	
		sommes réparties 1.838.489,20	

A Y..... la masse commune des pourboires en 1929 a produit une somme de 2.943.794 francs qui a servi à rétribuer :

1° Les employés des jeux jusqu'à concurrence de .....	2.304.398
2° Le personnel de l'orchestre .....	46.772
3° Le personnel du théâtre.....	447.668
4° Le personnel des attractions.....	10.000
5° Autres catégories de personnel.....	134.956

A Z... sur une dépense totale de personnel de 5.280.680 fr. 20, les pourboires ont produit, en 1929, 3.642.260 francs répartis entre :

Employés des jeux.....	pour	1.337.181,70
Personnel du plateau.....	—	1.739.307,10
Personnel des tournées.....	—	145.835,65
Surplus du personnel.....	—	419.935,55

La répartition du montant des pourboires sur les catégories les plus diverses de personnel s'explique par le désir d'éviter que les sommes constituant la masse commune, dont l'intégralité ne serait pas attribuée au personnel figurant sur les états 14 et 15, ne soit assujettie à la taxe sur le chiffre d'affaires. On prend alors la précaution d'inscrire tout le personnel du casino sur lesdits états afin de procéder à cette répartition sur le plus grand nombre possible de bénéficiaires avant tout appel aux frais généraux.

Ceci obvie, d'autre part, à ce que la masse des pourboires ne laisse, en fin de saison, un reliquat dont, en vertu des contrats d'engagement du personnel des jeux de la plupart des casinos, celui-ci pourrait revendiquer le partage à son profit exclusif.

La comptabilité des pourboires continue, dans la plupart des casinos, à être enregistrée sur le carnet 22 dont l'emploi est devenu facultatif, tout en faisant l'objet d'un compte ouvert au grand livre. Toutefois, les pourboires ne sont pas versés, dans tous les casinos, à la caisse centrale, tous les soirs, en même temps que les recettes de baccara, et dans quelques établissements, le caissier du baccara les garde par devers lui pour effectuer en fin de mois les paiements aux ayants droit.

Ailleurs, au contraire, les pourboires font l'objet d'un dépôt à un compte spécial en banque, et le personnel est payé à l'aide de chèques tirés sur ledit dépôt.

La production des états 14 et 15, prescrite par l'instruction générale, est, en général, effectuée avec rigueur. Les négligences ou les défauts de concordance entre ces états et les sommes réellement touchées n'ont été que rarement relevés.

Mais des casinos ont manifestement enfreint les dispositions réglementaires en inscrivant sur ces états des employés non liés par des contrats, et en faisant parfois servir la masse des pourboires au traitement de membres du comité de direction.

Bien que les instructions ne fassent aucune distinction entre la nature des pourboires laissés par les joueurs, ce qui vient d'être exposé ne s'applique qu'aux pourboires des tables de baccara. Quant à ceux provenant des joueurs de boule ou d'écarté,

il est d'usage d'en laisser au personnel le bénéfice intégral sans qu'ils entrent dans la comptabilité du casino. On se borne à surveiller la tenue d'un répertoire contenant les noms des employés intéressés et l'application des règles en vertu desquelles, à la suite d'accords réciproques, ces pourboires sont répartis. Il est rare, d'ailleurs, que ces pourboires atteignent des sommes appréciables par rapport à celles du baccara. La situation des casinos où, comme à X...., ils dépassent certains mois le chiffre de 25.000 francs est exceptionnelle.

Il va sans dire que cette portion des pourboires, dès qu'elle atteint un certain rendement, n'est pas tenue pour entièrement négligeable par les casinos et que le salaire fixe des employés de jeux bénéficiaires en est tributaire.

## CHAPITRE IV

### FONCTIONNEMENT DES JEUX

#### A. JEU DE LA BOULE

Le jeu de la boule, qui a été substitué obligatoirement, en 1921, aux petits chevaux dont les appareils se prêtaient à de trop fréquentes altérations, ne suppose, comme outillage, qu'un cylindre, d'un modèle uniforme, creusé de trous, où la boule, une fois lancée, promène ses hésitations avant de se fixer dans la cavité gagnante. Autour du cylindre sont disposés les tableaux destinés à recevoir les enjeux.

Les heures de fonctionnement des parties sont variables et dépendent des fluctuations de la clientèle. Le règlement prescrit seulement au directeur de notifier au percepteur, dans les limites fixées par l'arrêté d'autorisation, les heures des parties, suivant les jours, ainsi que de lui donner avis, 24 heures à l'avance, de toute modification apportées à ces dispositions.

Un élément notable de fluctuation dans le fonctionnement des jeux résulte du caractère des attractions qui se partagent le public, concurremment au jeu de la boule, et qui limitent bien souvent, quand ces attractions consistent en spectacles, leur présence dans la salle de la boule au moment des entr'actes. Le mécanisme de ces interruptions de séance est réglementé par l'article 32 des instructions.

Les dispositions réglementaires relatives aux notifications ci-dessus, de même que celles relatives aux interruptions et à la cessation du jeu, et celles qui prévoient l'affectation successive de tous les employés de la boule au lancement de celle-ci, supposent un contrôle permanent qui rentre plus particulièrement dans les attributions des agents locaux.

Les Inspecteurs généraux, dans leurs investigations d'ensemble, se sont bornés à vérifier l'observation des instructions relatives aux jeux, à l'installation des caisses, au comptage des avances au début des parties et à celui des encaisses à la fin.

En ce qui concerne les combinaisons de jeux, il a été constaté, dans certains casinos, que les alternatives offertes aux joueurs n'étaient pas limitées à la mise sur un numéro et à la mise égalité (pair et impair) sur les bandes, prévues à l'article 29, mais comportaient une troisième faculté celle de la mise passe ou manque sur les numéros 1, 2, 3, 4, d'une part, et d'autre part, 6, 7, 8, 9, (le n° 5 étant, dans ces deux derniers cas, au profit de l'établissement). La passe ou manque n'altère pas la physionomie du jeu ni ne modifie les chances de gain des joueurs « à égalité » et elle pourrait, sans inconvénient, être ajoutée à la nomenclature.

L'installation des caisses et leur comptage, à haute voix, au début de chaque partie, ne sont pas faits, partout, dans des conditions satisfaisantes. Les casinos demeurent libres de déterminer le montant des avances constituées à chaque tableau (par exemple 1.000, 2.000 ou 3.000 francs) et l'Inspection générale a relevé le cas où le comptage d'une de ces avances a amené la découverte d'un déficit de 500 francs qui provenait de l'indélicatesse du croupier et révélait, à tout le moins, l'absence de surveillance du chef de partie.

Si l'installation et le comptage des avances, au début de chaque partie, prête à quelques critiques, il en est de même, a fortiori, des renouvellements en cas de perte de la banque au cours des parties.

Il serait bon, en tout état de cause, à l'exemple de certains casinos, où cette pratique, il est vrai, est moins destinée à informer le public que les dirigeants, d'annoncer, par un signe placé en évidence sur les tables, qu'une nouvelle avance a été faite.

Ce n'est pas le public, car son intérêt n'est pas engagé, qui contribue à veiller à l'application des dispositions réglementaires. La faculté qui lui est reconnue d'assister au comptage des caisses en fin de partie (art. 30 de l'instruction) le laisse pratiquement indifférent. Les joueurs se désintéressent des résultats de la partie à l'égard de la « maison ».

Le comptage ne s'effectue donc, presque partout, qu'en présence des employés, ainsi qu'il est prescrit et, tout au plus, du chef de partie, très rarement accompagné d'un membre du comité de direction. Quant à la présence des agents de contrôle local, il en sera reparlé à propos de la surveillance et du contrôle.

Le mécanisme du jeu de la boule assurant à l'établissement le bénéfice, pour les combinaisons à égalité, d'un numéro (le n° 5) sur 9 c'est-à-dire 8 fois supérieur à celui de la roulette (1/2 n° sur 36). Les parties doivent rarement se traduire par des pertes de séances, encore moins de journée.

La plupart des relevés des tableaux de pertes examinés par les Inspecteurs généraux corroborent cette remarque.

Ainsi, pour un casino où, en un an, le total des séances de gain a été de 8.073.264 francs, celui des séances de perte ne s'élève qu'à 193.473 francs.

A A... les deux chiffres, dans le sens ci-dessus, sont 2.195.664 et 4.314; à B... 461.879 et 8.955.

Constatations analogues dans un grand nombre de casinos d'importance secondaire.

Séances de gain.	Séances de perte.
255.162	12.344
125.000	3.581
76.695	2.620
78.144	947
63.041	803

A l'inverse, des pourcentages de pertes beaucoup plus élevés constatés dans certains casinos : 13.876 (perte), 160.920 (gain); 19.219 (perte), 195.493 (gain); et plus encore, 23 et 27 séances de perte par mois ont paru, à juste titre, aux Inspecteurs généraux comme de nature à faire suspecter non seulement les conditions d'application et de contrôle des instructions ministérielles, mais aussi, sans qu'il soit possible de départager les responsabilités en cause, la conscience morale du personnel.

#### B. BACCARA

Les instructions autorisent le jeu de baccara sous trois formes: le baccara tournant ou chemin de fer, où les joueurs sont tour à tour banquiers et pontes, le baccara à deux tableaux, où la taille est adjudgée au plus offrant, et le baccara à banque ouverte.

Elles comportent :

- 1° des prescriptions touchant l'outillage que supposent les parties ;
- 2° des règles visant leur fonctionnement.

#### I. Outillage.

L'outillage d'une partie de baccara nécessite une table de forme ovale présentant un emplacement pour le croupier et, au milieu de son pourtour, des places numérotées pour les joueurs. Sur cette table, creusée au centre d'un panier destiné à recevoir les cartes tirées, on dispose un sabot d'un modèle agréé, des jeux de cartes spéciaux, un approvisionnement de jetons, et les tickets destinés au contrôle du prélèvement fiscal.

Aucune observation n'a été faite quant aux tables, aux paniers réservoirs de cartes, ou aux sabots du type réglementaire.

Les jeux de cartes sont d'un modèle spécial, d'un tarotage à teinte unie de deux couleurs différentes. Le mode d'approvisionnement est réglementé par le décret du 31 décembre 1895 et l'instruction du 17 janvier 1896. Les approvisionnements doivent être consignés sur des carnets de prise en charge visés par les contributions indirectes, et le dépôt des cartes neuves ou usagées doit s'effectuer dans une armoire, placée en évidence dans la salle, dont les fonctionnaires chargés du contrôle peuvent à tout moment requérir l'ouverture.

Les infractions à ces dispositions sont exceptionnelles. Toutefois, dans les casinos très importants, où les approvisionnements en jeux de cartes sont considérables, leur dépôt n'a pas toujours lieu dans une armoire unique, et il advient que celle-ci ne se trouve pas dans la salle de jeux, mais dans un local attenant.

Les défauts de concordance entre les prises en charge et les existants, compte tenu, le cas échéant, des procès-verbaux d'incinération, sont rares.

Cependant, des lacunes, dont certaines laissent planer une suspicion regrettable sur l'administration de quelques casinos paraissent indiquer une insuffisance de réglementation. Des emplois de cartes frauduleuses ont entraîné des investigations judiciaires.

Nous n'entrerons pas dans l'examen des multiples combinaisons de tricheries auxquelles les joueurs malhonnêtes peuvent avoir recours. Les plus connues sont l'abatage d'un neuf de « campagne » (carte frauduleusement introduite), qui ne suppose, a priori, d'autre culpabilité que celle du joueur, ou la préparation de portées, voire le maquillage préalable des cartes à utiliser, qui révèle la complicité du personnel.

Sans prétendre que ces manœuvres puissent être radicalement découragées par un contrôle plus sévère de la détention

et de l'usage des jeux de cartes, il en rendrait cependant l'accomplissement plus difficile et en permettrait, peut-être, la découverte en temps opportun.

Il semble, tout d'abord, que les envois de cartes par les fabricants, sur autorisation ministérielle touchant le chiffre des approvisionnements, pourraient ne se faire que sous bandes cachetées à la cire, ouvertes en présence et sous la responsabilité d'un membre du comité de direction, voire, si c'était possible, d'un agent du contrôle local.

C'est également sous bande cachetée que devraient être replacées, dans l'ordre du fabricant, les cartes utilisées mais appelées à servir de nouveau, après avoir été décachetées en présence des joueurs.

(Il est bien prescrit, au début de chaque partie, de placer les cartes en évidence sur les tables, dans l'ordre du fabricant. Mais cette prescription n'est pas partout observée. D'autre part, le panier destiné à contenir les cartes tirées devrait, au début de chaque partie, être posé à découvert sur la table.)

Dès qu'un sabot est épuisé, les cartes tombées dans le panier devraient faire l'objet d'un comptage immédiat par le chef de partie ou son préposé, et n'être pas utilisées de nouveau, séance tenante, après l'opération d'embrouillement des cartes, qui incombe au croupier et qu'on appelle « la salade ». La partie serait poursuivie avec de nouvelles cartes, décachetées comme les précédentes et préalablement exposées dans l'ordre du fabricant.

En cas de fraude (neuf de campagne, par exemple) la découverte serait assurée.

Il conviendrait, en outre, que les fonctionnaires de contrôle et, notamment, les agents de la brigade des jeux, n'hésitent pas, sitôt qu'un sabot est terminé, à se faire remettre le panier réservé aux cartes jouées et à procéder à la vérification de son contenu.

D'autre part, la possession par le casino d'un nombre de cartes supérieur aux prises en charge, pour les cartes neuves, et son approvisionnement excédant les autorisations réglementaires, devraient entraîner des conséquences pénales.

Les instructions relatives à l'emploi des jetons dans les casinos sont des plus sobres. Elles autorisent les jetons de 1 franc (pour la boule), de 5 francs, 20 francs, 50 francs ou 100 francs, ainsi que les plaques de 500 et 1.000 francs et, sous réserve d'autorisation spéciale, de 5.000 francs, 10.000 francs et au delà. (L'utilisation de plaques supérieures à 1.000 francs sans autorisation ministérielle a motivé une observation à un casino.)

Le change des billets de 500 et de 50 francs est obligatoire en cas de perte, ainsi que, pour faciliter la clarté des opérations, celui des liasses de billets de 1.000 francs s'il est fait usage de plaques de 10.000. L'emploi des coupures de 20 francs et au-dessous est prohibé.

Enfin, les instructions déconseillent aux établissements l'emploi de séries de jetons différents.

Aux termes de cette réglementation, les casinos conservent donc toute latitude en ce qui concerne le montant des jetons dont ils décident l'émission. Il n'est édicté, d'autre part, aucune règle touchant la comptabilité de ces jetons et son mode de traduction dans la comptabilité générale qui, nonobstant, en fait très souvent état.

Cela tient à ce que le fonctionnement des parties de baccara suppose des avances de caisse en numéraire, notamment pour l'escompte des chèques qu'il est interdit de payer en jetons, et même pour les prêts directs aux joueurs qui, bien que prohibés par le règlement, se pratiquent sous des formes diverses. Ces avances de numéraire s'ajoutent à la caisse de jetons dont le caissier de baccara demeure responsable vis-à-vis des caisses centrales.

La vérification de la concordance de ces avances de caisse avec les écritures de la comptabilité générale a rarement fait ressortir des soldes représentés intégralement en numéraire, par suite du mouvement quotidien d'échange de jetons, mais, le plus souvent, a nécessité la prise en considération de jetons. Or, la comptabilité des jetons laissée à l'entière liberté des casinos, est rarement tenue avec une rigueur satisfaisante. Il ne pouvait d'ailleurs entrer dans le rôle des Inspecteurs généraux, en l'absence de toute réglementation à cet égard, de procéder à une vérification approfondie des caisses de jetons, comportant souvent des séries multiples, et où la situation se complique de la présence des jetons provenant d'établissements étrangers et, à l'inverse, du déficit constaté par les jetons non présentés au remboursement.

Des établissements déterminent le décompte de ces derniers, à la clôture de chaque saison, mais cette habitude est loin d'être généralisée.

Un casino a pu fournir à l'Inspecteur général, la valeur des jetons non réclamés depuis 1919.

	francs.
1919-1920.....	4.578
1921.....	9.513
1922.....	11.700
1923.....	19.330
1924.....	27.470
1925.....	26.551
1926.....	26.225
1927.....	31.955
1928.....	38.992
1929.....	41.300

Ces sommes étaient primitivement remises en dépôt sans écritures à la caisse centrale de l'établissement et le solde en était repris, au début de la saison suivante, par la caisse du baccara. Depuis 1926, il en est passé écritures par le débit de caisse et le crédit d'un compte ouvert aux créanciers généraux. Il a été possible d'établir un autre tableau du même genre. Il fait ressortir en 1927, un solde de 4.850 francs et de 7.525 francs en 1929. Le montant est remis en dépôt sans écritures à la caisse centrale. Ailleurs, le solde, d'environ 12.000 en 1931, fait l'objet d'un dépôt en banque sur lequel s'effectue le remboursement des jetons ultérieurement présentés.

La tenue de cette comptabilité est, on le répète, chose assez exceptionnelle. De très grands casinos ont été hors d'état de fournir des relevés analogues et l'on ne sait ce qu'y sont devenues les espèces représentatives de jetons non remboursés.

Si l'on ajoute que, malgré la recommandation ministérielle, la plupart des casinos ont été amenés à s'approvisionner de séries multiples, pour parer aux inconvénients des falsifications éventuelles et que l'usage s'est généralisé d'amasser dans les caisses de jetons ceux émis par d'autres établissements, on constate, en définitive, une situation qui côtoie bien souvent le désordre et à laquelle devrait être substituée une réglementation uniforme et contrôlée.

Sans entrer dans les détails, l'Inspection générale suggère que des instructions ministérielles fixent le montant des émissions de jetons ainsi que le mode de constatation de leur prise en charge. Une comptabilité rigoureuse en devrait être tenue; l'échange des jetons d'un casino à l'autre serait interdit, et les déficits seraient dûment constatés en fin d'année, avec constitution d'un compte spécial pour les espèces représentatives.

Si le contrôle de la comptabilité des jetons a été le plus souvent malaisé, sinon impossible, celui des carnets de tickets fut beaucoup plus simple, puisqu'il repose sur la comparaison entre les carnets pris en charge et les carnets existants : terminés, neufs, en service.

Les carnets qui servent à la constatation des cagnottes de baccara, et dont le modèle résulte du décret du 14 novembre 1923, comportent des tickets de 0 fr. 50, 5 francs, 20 francs, 100 francs et 1.000 francs (circ. 1927) au nombre de 200, numérotés par carnet. Il sont délivrés aux casinos par les receveurs des finances et font l'objet d'une prise en charge et d'une restitution en fin de saison.

L'observation faite plus haut à propos de la comptabilité

des timbres des cartes d'entrée serait à reproduire au sujet des carnets de tickets, dont les dépenses d'approvisionnement sont tantôt bloquées avec les frais divers d'administration, tantôt avec l'impôt progressif, ou bien ne font même l'objet d'aucune récapitulation.

D'une façon générale, les vérifications de la concordance des existants avec les prises en charge n'ont pas révélé d'écarts. Toutefois, certains casinos négligent de conserver en bon ordre leur approvisionnement de carnets neufs et leurs stocks épuisés et le contrôle devient alors très difficile. Cet inconvénient serait évité si la restitution des carnets épuisés s'opérait, comme il est prescrit à l'article 49, au fur et à mesure qu'ils sont terminés, alors que les casinos attendent, en général, la fin de la saison pour rendre tout à la fois les carnets épuisés, les neufs et ceux en cours.

## II. *Fonctionnement des parties.*

A l'exception du baccara à banque ouverte, dont les instructions du 24 juin 1930 ont limité le fonctionnement à deux séances par jour, de 3 tailles chacune, les instructions ne réglementent que le nombre de jeux de cartes à utiliser dans ces parties, soit 6 jeux pour le baccara chemin de fer, 2 ou 3 jeux pour le baccara à 2 tableaux et 6 jeux, au maximum, pour le baccara à banque ouverte.

Les casinos ont donc toute latitude pour organiser, dans la limite des heures d'ouverture, le fonctionnement des parties de baccara, c'est-à-dire déterminer, suivant l'importance de leur clientèle, le nombre des tables en fonctionnement, le minimum des enjeux de départ et le maximum de ceux-ci en cas de gains cumulés du banquier. Il va sans dire que les règles du jeu de baccara sont uniformes et qu'on ne saurait innover quant aux combinaisons offertes aux joueurs. Ceux-ci ne pourraient, notamment, tenir contre la maison, à l'écart de la partie, des enjeux dans lesquels l'un d'eux partagerait les chances du banquier (baccara de Namur).

Il appartient aux croupiers et, éventuellement, au chef de partie, de veiller à l'application des règles de jeu et, spécialement, dans le cas où un joueur sollicite leur conseil en vue d'un tirage, de lui imposer « la règle du tableau ».

Le présent rapport ne retiendra comme susceptibles d'observations générales que les questions des prêts aux joueurs des chèques, de la constitution des cagnottes et de la banque ouverte.

inscription au carnet 17, d'aucune poursuite, mais où leur montant figurait au bilan de ces entreprises à l'actif sous la rubrique « espèces en caisse ».

Cette très grave situation a cependant donné lieu, de la part des dirigeants, à une critique des instructions en vigueur qui obligent, déclarent-ils, à poursuivre sans ménagements des débiteurs qu'il y aurait au contraire intérêt à épargner, car leur retour à meilleure fortune est escomptable et alors, non seulement le casino retrouve son argent, mais conserve une clientèle que son intérêt, comme celui de l'État, conseille de ne pas écarter des salles de jeux.

Une telle conception n'offre plus rien d'administratif. L'Inspection générale s'en tient à constater l'infraction manifeste à la réglementation et, *en outre, que cette augmentation fictive de l'actif des entreprises intéressées risque de poser la question de la distribution des dividendes également fictifs qui tombe sous le coup de la législation pénale.*

Quant à l'aspect commercial, invoqué par les intéressés, si les établissements où l'on relève les pratiques susvisées, ont, çà et là, et à titre individuel, quelque intérêt à semblables tolérances, leur situation financière n'en est pas moins, d'un point de vue général, gravement obérée par l'accumulation de ces créances douteuses, *et les rend mal venus à n'imputer qu'à d'excessifs prélèvements fiscaux le fléchissement de leur prospérité financière.*

#### *Les cagnottes.*

A l'inverse de la boule, où le bénéfice du casino repose sur l'inégalité, à son profit, des chances de ce jeu, les recettes du baccara sont constituées par des prélèvements, qui portent le nom de cagnottes, sur les mises des joueurs.

Antérieurement au décret du 22 mai 1930, les instructions prévoyaient deux systèmes d'alimentation des cagnottes pour le baccara à 2 tableaux et un seul pour le baccara chemin de fer. Dans ce dernier jeu, le prélèvement s'opérait, à chaque coup de gain du banquier, sur le montant de ce gain, à raison d'un maximum de 5 francs jusqu'à 50 francs tous les deux coups, de 5 francs de 5 à 100 francs, ensuite de 5 francs par 100 francs ou fraction de 100 francs.

Au baccara à 2 tableaux, les casinos avaient le choix entre un prélèvement portant sur les sommes mises en banque, ou partie sur la banque adjugée et partie sur le bénéfice réalisé,

Dans le premier cas, le maximum était de 10 p. 100 avec minimum de 5 francs sur la somme mise en banque. Dans le deuxième, il était de 5 p. 100 sur la banque adjugée et de 5 p. 100 sur le bénéfice réalisé, c'est-à-dire la différence entre les sommes mises en banque et les sommes restant au moment où le sabot est épuisé.

En fait, les casinos n'ont fait usage que de la première de ces deux modalités (10 p. 100 sur les sommes mises en banque).

Le décret du 22 mai 1930 n'a plus admis pour le baccara à deux tableaux qu'un prélèvement de 5 p. 100 de la banque primitive et des arrosages subséquents, et pour le baccara chemin de fer de 5 p. 100 des sommes gagnées à chaque coup par le joueur tenant les cartes.

A l'écarté, le taux de la cagnotte est de 5 p. 100 sur les enjeux du côté gagnant. Aux petits jeux, la cagnotte est constituée par un droit fixe de 1 franc par joueur (le produit des cartes neuves, vendues aux joueurs au prix coûtant, n'entre pas dans les cagnottes).

Chaque prélèvement s'accompagne du détachement de tickets, extraits des carnets dont il a été fait mention. Il est détaché un nombre de tickets de valeur correspondante à celle du prélèvement effectué.

Le système du comptage des enjeux par louis, pratiqué dans tous les casinos, rend l'opération du croupier fort simple, au baccara chemin de fer notamment, puisque le chiffre de louis annoncés correspond à celui des francs à prélever. Un gain de 20 louis entraîne un prélèvement de 20 francs qu'il suffit au croupier de réaliser en détachant 4 tickets de 5 francs ou 1 de 20 francs et ainsi de suite. La rapidité avec laquelle cette opération est exécutée témoigne de la simplicité du calcul.

Les instructions prescrivent que le prélèvement doit être annoncé par les croupiers à haute voix, mais il n'y est presque jamais obtempéré.

Au fur et à mesure du détachement des tickets, les jetons correspondant au prélèvement sont placés dans une tirelire spéciale aménagée dans la table de baccara.

Le comptage des cagnottes, en fin de séance, doit, aux termes des instructions, s'effectuer en présence d'un membre du comité de direction ou d'un préposé agréé par le Ministre. Il consiste à s'assurer de la concordance entre les sommes introduites dans la tirelire et la valeur des tickets détachés par déduction de leur numéro de série.

Il résulte de la majorité des rapports de tournée que le

comptage des cagnottes s'entoure, en général, de quelques garanties. On verra, d'ailleurs, ci-après, que les agents de contrôle local et ceux de la brigade des jeux assistent, autant que faire se peut, à cette opération.

Aussi, leur est-il donné de constater des discordances entre le montant des cagnottes et l'écart en chiffres du numérotage des tickets. Les rectifications s'opèrent alors. Les « en plus » sont notés au carnet d'enregistrement et les tickets correspondants déchirés séance tenante. Certains casinos vont même jusqu'à tenir un carnet spécial de ces rectifications de comptes où les tickets détachés, après constatation « d'en plus » sont conservés.

Les erreurs constatées par les Inspecteurs généraux ont été, à cet égard, peu fréquentes. Exemple : un oubli de détacher 2 tickets de 5 francs qui n'a été réparé que 10 jours après. De même, une erreur survenue en octobre 1929 n'a été rectifiée qu'en juin 1930 à la requête d'un Trésorier général.

En ce qui concerne les erreurs en sens inverse, les « en moins » de cagnotte, elles sont encore plus rares. Les sondages effectués sur les registres de contrôle attestent des régularisations, mais les Inspecteurs généraux n'ont pas toujours constaté un débours correspondant de la caisse centrale. Certains établissements ont coutume de ne faire ces versements qu'en bloc en fin de saison. D'autres mettent le remboursement de ces différences à la charge des croupiers.

#### *Banque ouverte.*

Les observations ci-dessus concernant le mode d'alimentation des cagnottes de baccara ne sont afférentes qu'au baccara chemin de fer, le plus répandu, et au baccara à deux tableaux qui est actuellement très peu usité.

L'article 67 de la loi du 16 avril 1930 et le décret du 22 mai ont institué, pour la banque ouverte, un prélèvement différent, limité à 2 p. 100 des sommes que le banquier est dans l'obligation d'exposer pour tenir les enjeux.

Le développement de la banque ouverte, ou « à tout va », est d'origine récente. Il a pris très rapidement une extension notable, pour un ensemble de raisons sur lesquelles le présent rapport n'entend pas s'étendre, mais dont la principale était, peut-être, que les banquiers ont cru recourir à une combinaison qui leur était, en principe, plus avantageuse que les autres formules de baccara, parce qu'elle ne rentrait, du point de vue du prélèvement, dans aucune des catégories de la réglementation en vigueur,

On assista à la survenance de banquiers, voire de consortiums qui, avec l'agrément plus ou moins désintéressé de certains casinos, ont lancé la mode du baccara à banque ouverte, avec un succès qui croissait chaque jour, mais qui, par contre, et bien que la question ait prêté à controverse, entraînait ou risquait d'entraîner un abandon progressif des autres tables de baccara, c'est-à-dire une diminution des recettes normales des cagnottes.

La question de savoir si, et dans quelle mesure, les recettes des cagnottes des tables de baccara chemin de fer étaient diminuées du fait du fonctionnement du « tout va » est discutable. Divers exploitants de jeux ont prétendu que c'était l'inverse, en faisant remarquer que ces recettes étaient plus élevées en période de fonctionnement du « tout va », ce qui est souvent exact, mais ce qui tient peut-être à ce fait que le « tout va » fonctionne quand il y a afflux de clientèle, et à ce qu'on prend ainsi l'effet pour la cause.

Au vrai, les joueurs de « tout va », notamment les banquiers, se recrutent souvent dans une autre clientèle que les joueurs de chemin de fer, et il n'y a pas de rapports mathématiques ou constants entre les fluctuations de la cagnotte du chemin de fer et le fonctionnement de la banque ouverte.

En tout cas, les banquiers à « tout va » ne subissaient, et à titre bénévole, d'autre prélèvement de cagnotte qu'une somme fixe par table, qui variait suivant les casinos (300 à 3.000 francs), et qui était loin de correspondre aux mouvements d'argent parfois très considérables.

La prétention des joueurs de banque ouverte d'être affranchis de tout prélèvement dûment réglementé était certainement des plus osées puisque l'article 37 des instructions prévoit (cf. ci-dessus), soit un prélèvement de 10 p. 100 sur les sommes mises en banque, soit de 5 p. 100 sur la banque adjugée et de 5 p. 100 sur le bénéfice réalisé. Or, on pouvait soutenir que le baccara à banque ouverte n'était pas sans analogie avec le baccara à deux tableaux, sous la seule différence que l'enjeu c'est-à-dire, en fin de compte, les « sommes mises en banque », y était déterminé non plus par le banquier, mais par les pontes. D'autre part, s'il n'y a pas, dans le baccara à banque ouverte, de banque adjugée, il y a un bénéfice réalisé et, en conséquence, matière à calcul.

Quoi qu'il en soit, le baccara à banque ouverte échappa pendant plusieurs années à tout prélèvement de cagnotte régulier.

Vint la loi du 16 avril 1930 qui institua les prélèvements dont nous avons parlé. L'application de ses dispositions a donné lieu à de nombreux tâtonnements.

A lire le décret du 22 mai 1930, qui dispose que le prélèvement de 2 p. 100 s'impute sur les sommes que le banquier « est dans l'obligation d'exposer pour tenir les enjeux », on pourrait d'abord supposer qu'il s'agissait d'établir un prélèvement de 2 p. 100 sur les enjeux indistinctement. Le banquier expose en effet, à chaque coup, une somme égale aux enjeux des pontes, sans qu'il soit fait de distinction, dans les textes ci-dessus, entre les sommes résultant de gains antérieurs et ceux qui proviennent de ce qu'on désigne sous le nom d'arrosages. Toutes sont également exposées par le banquier.

Cette interprétation n'est cependant pas acceptable, car un tel prélèvement eût été prohibitif. Si le bénéfice du banquier dans le baccara à « tout va », calculé d'après la loi des grands nombres, est un peu inférieur à 1 p. 100 des sommes jouées, un prélèvement de 2 p. 100 sur ces sommes eût paralysé les parties.

Les instructions ministérielles indiquaient que le prélèvement devrait porter sur les arrosages du banquier « nécessaires pour lui permettre de couvrir les coups perdus ». Aussi, les casinos en ont tiré cette conséquence qu'il y avait lieu d'attendre que le coup fût perdu pour opérer un prélèvement sur l'arrosage nécessaire. D'où absence de prélèvement toutes les fois que le banquier, par son gain, hissait sa banque au niveau des enjeux des pontes.

Pendant cette période (du 15 juin au 30 juin 1930), il a été dressé des tableaux de prélèvement dans un des casinos inspectés à cette époque d'où il résultait que le total de ceux-ci, au cours de ladite quinzaine, n'avait atteint que 12.060 francs, alors que l'application du système antérieur (prélèvements de 1.000 francs par taille) eut donné une cagnotte de 47.000 fr. C'était la faillite du nouveau système.

Les banquiers allaient plus loin. Il ne se contentaient plus de ne pas tenir la banque à la hauteur constante des enjeux des pontes au cours des parties, mais même, dès leur début. Le premier coup ne subissait de prélèvement que s'il était perdu. Ce devint la complète méconnaissance des intentions du législateur, et une duperie pour le Trésor.

Les instructions du 22 juillet 1930 ont remis les choses au point et fait application du principe fondamental de la réglementation des jeux, perdu de vue, aux termes duquel « aucun des jeux autorisés ne peut être pratiqué qu'argent comptant ».

Mais ici encore, en dépit de la règle, qui résulte de ces instructions, de considérer pour ledit prélèvement chaque séance (limitées à 2 par jour) et chaque taille (limitées à 3 par

séance) comme distincte les unes des autres, on a encore essayé de ne voir dans celles-ci que la continuation d'une même partie, à laquelle on pouvait faire resservir, sans prélèvement nouveau, les bénéfices des tailles et même des séances précédentes. Dans cet ordre d'idées, on ne voit d'ailleurs pas pourquoi on consentait à scinder les journées; un banquier en gain du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre eût pu ne supporter aucun prélèvement!

En somme, on s'est efforcé, par toute une série d'interprétations aussi ingénieuses qu'intéressées, de ne faire supporter au banquier qu'un prélèvement aussi inopérant que possible.

Il a fallu de nouvelles interventions des agents de contrôle pour faire appliquer plus correctement la réglementation qui, toutefois, n'est pas sans défauts. Le plus grave est d'avoir établi un prélèvement en fonction non plus du gain du joueur, mais de sa perte, c'est-à-dire encourageant le double reproche d'être à la fois injuste et illogique. En outre les résultats du prélèvement sont bien décevants. Le tableau ci-après le démontre.

		Écart du nouveau système, en moins.
A A ... 506 tailles, à 6 jeux, ont produit	} 1.067.000	
une cagnotte de.....		
Avec l'ancien système, au prélèvement	} 2.024.000	957.000
moyen de 2.500 francs par taille, mais, élément capital, tailles de 3 jeux et non pas de 6, le résultat eut été (506 × 2.000 × 2) .....		
A B... 228 tailles (mêmes données que ci-dessus).	} 366.000	546.000
A C... 240 tailles — —	} 525.000	435.000
A D... 250 tailles — —	} 835.000	165.000
A E... 129 tailles — —	} 371.000	145.000

Après ces constatations, l'Inspection générale propose que la réglementation issue de la loi et du décret de 1930 fasse place à des dispositions nouvelles, établissant un prélèvement basé : soit par taille, soit sur la constatation des bénéfices de banques à la fin de chaque taille (et, dans ce cas, le prélèvement pourrait être assimilé à celui du baccara à deux tableaux), soit sur les enjeux exposés à chaque coup par le banquier, mais à condition que le taux reste nettement infé-

rieur à 2 p. 100. L'objection tirée du ralentissement des parties par suite du comptage préalable desdits enjeux n'est pas valable, car ce comptage s'effectue actuellement, à la demande du banquier, environ 2 coups sur 3 et, au surplus, on ne saisit pas très bien l'intérêt d'apporter la moindre précipitation à la poursuite de parties que les casinos n'ont pas la latitude de multiplier au delà des six (2 séances de 3 tailles) quotidiennement autorisées.

*Il convient d'insister sur la nécessité absolue de reprendre la question des prélèvements sur la banque ouverte.*

## CHAPITRE V

### COMPTABILITÉ DES JEUX

Cette comptabilité est destinée à enregistrer quotidiennement le produit des jeux constitué, à la boule, par la différence entre les avances effectuées par le casino au début des parties et l'encaisse finale, au baccara et autres jeux, par le montant des cagnottes attesté par le total des tickets détachés des carnets à souches.

Elle suppose la tenue :

- 1° pour la boule, de carnets d'avances;
- 2° pour le baccara et autres jeux, de carnets d'enregistrement des cagnottes;
- 3° pour la récapitulation totale, d'un registre de contrôle.

Les résultats de ce registre doivent être reportés en fin de journée, ou le lendemain, dans la comptabilité générale, au livre journal ou au brouillard.

#### I. *Produit de la boule.*

Il doit être tenu autant de carnets d'avances que de tables de boule. Ils mentionnent, lors de chaque séance, le montant de l'avance effectuée et, en regard, en fin de partie, celui de l'encaisse. L'écart constitue le bénéfice ou la perte de la séance. Le report de ces résultats sur le registre de contrôle s'établit sur 10 colonnes destinées aux rubriques : date de séance, numéro des caisses, avances au début des parties et

encaisses à la fin, bénéfices, pertes de chaque caisse individuelle, totaux par journée et, enfin, produit brut de la boule par journée.

La tenue des carnets d'avances n'appelle, en général, pas d'observations, bien que quelques casinos n'apportent pas un soin suffisant à leur tenue, soit que les carnets comportent des grattages, soit que la mention « exact », n'y précède pas, à chaque séance, la signature du croupier.

Les instructions ne font pas obligation aux casinos de reporter, sur le registre de contrôle, les résultats des tables de boule qui n'ont pas fonctionné. Les carnets d'avances de ces tables n'indiquent pas davantage les dates de ces interruptions. Celles-ci sont très fréquentes, puisque le nombre de tables en activité varie suivant l'affluence de la clientèle. Or, certains casinos prennent la précaution d'ouvrir les carnets d'avances de ces tables et d'y porter mention de leur chômage. Au registre de contrôle, cette indication est reproduite, si bien que, chaque jour, le registre présente un nombre invariable de reports, avec indication d'un écart « néant » entre les avances et encaisses pour les tables qui n'ont pas fonctionné.

Cette précaution n'est pas inutile, car elle obvie à l'omission, toujours possible, du report des résultats d'un carnet d'avance au registre de contrôle et elle facilite la vérification hebdomadaire des percepteurs. Ceux-ci, en effet, sont tenus de s'assurer, non seulement que les chiffres reportés au registre de contrôle concordent rigoureusement avec ceux des carnets d'avances, mais encore, qu'aucune omission ne s'est produite sur ledit registre, chose possible nous le répétons, si le nombre des tables dont il traduit les résultats varie tous les jours.

La vérification des reports des carnets d'avances sur le registre de contrôle a fait apparaître quelques discordances. Ainsi, à A... il a été constaté qu'une somme de 3.028 francs avait été indiquée à tort au registre de contrôle comme produit du baccara, alors qu'elle provenait de la boule.

À B..., le registre de contrôle se ressent d'une confection hâtive et simplifiée à l'extrême qui ne permet pas de suivre nettement les opérations, leur nombre, leurs dates et leurs résultats. D'autres exemples de tenue incorrecte ont été relevés, mais il n'y a pas lieu de généraliser.

D'autre part, des erreurs ont été constatées quant au report de l'ordre des séances, mais elles n'ont évidemment aucune répercussion financière.

## II. *Produit du baccara et autres jeux.*

Tout comme les carnets d'avances tenus pour la boule, il doit être ouvert autant de carnets d'enregistrement de cagnottes que de tables de baccara ou autres jeux. Sur les carnets cotés et paraphés par le percepteur avant tout enregistrement, et numérotés par tables, sont inscrits la date et l'heure des séances, leurs interruptions et reprises, la valeur et le n° du premier et du dernier des deux tickets détachés et, d'après le produit de la différence entre ces deux numéros et de la valeur de ces tickets, la somme qui doit avoir été trouvée dans la cagnotte. Après rectification éventuelle des erreurs, le résultat définitif et conforme au produit de la cagnotte est inscrit dans la colonne *ad hoc*, et c'est ce chiffre qui est à reporter au registre de contrôle.

La partie du registre de contrôle consacrée au baccara est divisée en trois tranches. La première est destinée à l'inscription du n° des derniers tickets détachés à chaque séance, afin qu'on puisse suivre, séance par séance, l'ordre des tickets détachés, et le rapprocher du nombre des tickets détachés inscrits dans la deuxième tranche.

La troisième donne le produit brut de la cagnotte par table et par journée.

Il existe autant de colonnes que de catégories de tickets. Les séries et colonnes correspondent aux tickets de 0 fr. 50, 5 francs, 20 francs, 100 francs et 1.000 francs.

## III. *Produit total des jeux.*

Le produit total des jeux (boule et jeux de cartes) est indiqué par journée à une colonne spéciale du registre de contrôle.

Les colonnes sont, d'autre part, totalisées dans le sens vertical, à l'issue de chaque journée et au bas de chaque page, et les chiffres reportés en tête du folio suivant, en sorte que le registre de contrôle indique à toute époque :

le bénéfice total de la boule depuis l'ouverture de la saison;  
sa perte totale;

son produit brut;

le produit brut total de la cagnotte;

le produit brut total de la boule et des jeux de cartes.

Les registres de contrôle sont en général tenus avec soin.

L'Inspection générale n'a relevé que peu de lacunes.

Néanmoins, la prescription d'arrêter, en toutes lettres, le produit total des jeux et de le faire signer quotidiennement par les membres du comité de direction, n'est pas toujours régulièrement suivie. Les rectifications ne sont pas constamment opérées à l'encre rouge et, parfois, ce qui est plus grave, ne le sont pas en temps utile. Il a été noté à X... en regard de la journée du 1<sup>er</sup> juin 1930, une série de rectifications se rapportant à une période de 15 jours.

Ce n'est pas à l'expiration d'une telle période qu'il convient de faire les rapprochements entre les tickets et les cagnottes, mais tous les jours, et si l'on peut s'expliquer la nécessité d'une rectification, celle-ci ne devrait porter que sur le résultat d'une journée, voire même d'une séance.

La contexture du registre de contrôle montre que les chiffres quotidiens, décomposés, d'une part, et récapitulés d'autre part, doivent toujours présenter des totalisations concordantes.

Des discordances constatées dans des registres de contrôle, tiennent à ce fait qu'on avait porté dans l'une des colonnes réglementaires des bénéfices et des pertes bruts, et dans l'autre des résultats nets.

D'autre part, il est évident que les chiffres inscrits dans la colonne du produit brut de la boule doivent être égaux à la différence entre ceux de la colonne du montant des avances et de celle du montant des encaisses en fin de partie et, de même, à la différence entre les colonnes des bénéfices et pertes par table, et les colonnes des bénéfices et pertes par journée.

L'Inspection a relevé des erreurs qui n'auraient pas dû se produire ou, en tout cas, ne pas échapper au contrôle local.

A A..., il y avait matière à 18 rectifications pour 7 jours d'une période de 5 semaines.

A B..., on a relevé des différences entre les chiffres du produit brut par jour et leur arrêté en toutes lettres, des omissions de report, des reports de colonnes inexacts, voire des totalisations de bénéfices et de pertes.

Les résultats du registre de contrôle doivent, aux termes des instructions, être reportés quotidiennement dans la comptabilité commerciale. Ici encore, il y a eu matière à critiques. A C..., un crédit était reporté au solde débiteur après compensation des bénéfices et des pertes, alors que la comptabilité commerciale doit faire ressortir, au crédit, des recettes brutes et, au débit, des pertes totales, pour qu'il y ait concordance avec les chiffres du registre de contrôle.

A D..., un désaccord très accusé a été constaté entre les

chiffres du registre de contrôle et ceux de la comptabilité commerciale où on trouve des produits (baccara et boule) de 7.432.470 francs et de 1.145.667 francs alors qu'au premier registre les chiffres sont 7.706.145 et 1.145.167. Ce désaccord a été expliqué par un chevauchement de période dans la saison des jeux, dont 28 jours de la saison 1927-1928 ont été pris en compte dans la comptabilité commerciale pour la saison 1928-1929. Même observation à E..., du fait de l'adoption d'un exercice financier différent pour la comptabilité des jeux et pour la comptabilité commerciale.

A F..., on a pareillement bloqué dans la comptabilité commerciale, au mois de septembre, les résultats afférents aux quatre premiers mois de la saison.

A G..., le désaccord entre la comptabilité commerciale et le registre de contrôle, soit : 726.180 et 714.201 pour le baccara, 743.513 et 745.492 pour la boule, n'a pas été expliqué. Des erreurs d'imputation ont vraisemblablement été commises.

Enfin à H..., le produit des jeux figure au registre de contrôle pour 143.736 francs et à la comptabilité commerciale pour 133.271 francs, écart qui représenterait une somme conservée par un ancien administrateur au cours d'une période où il s'est maintenu en gestion malgré l'opposition de ses coassociés.

#### IV. Impôt progressif.

L'article 4 de la loi du 15 juin 1907 avait assujéti les casinos à un prélèvement de 15 p. 100 au profit des œuvres diverses d'utilité publique subventionnées par une commission siégeant au Ministère de l'Intérieur. Postérieurement, intervinrent les lois de 1920, de 1924 et du 19 décembre 1926.

La loi du 22 mai 1924 ajouta deux décimes à l'impôt de 10 p. 100. Après celle du 19 décembre 1926 (art. 14), le prélèvement était calculé comme suit :

	francs.
15 % sur la portion de recette brute n'excédant pas	100.000
25 %	de 100 à 500.000
35 %	de 500 à 1.500.000
45 %	de 1.500 à 3.000.000
55 %	de 3.000 à 5.000.000
60 %	de 5.000 à 15.000.000
65 %	au-dessus de 15.000.000

Mais la loi de finances du 31 mars 1932, vient de disposer :

« ARTICLE 23.— Pour le calcul de l'impôt progressif institué par l'article 14 de la loi de finances du 19 décembre 1926, il sera

déduit préalablement du produit brut des jeux et dans la limite fixée par l'article 24, le montant des dépenses énumérées ci-après, calculée d'après la moyenne des trois derniers exercices :

« 1° Partie des dépenses d'exploitation correspondant au salaire du personnel des casinos dont la rémunération n'excède pas 20.000 francs ;

« 2° Frais de spectacles et de fêtes (orchestres, artistes, troupes, employés de scène, décors, lumière), déduction faite des recettes nettes correspondantes et des sommes payées sur la masse commune des pourboires ;

« 3° Participation aux dépenses d'édilité et d'embellissement des villes et à la caisse de propagande touristique de la France à l'étranger ;

« 4° Subventions aux sociétés qui ont pour but l'encouragement à l'élevage et à l'amélioration de la race chevaline.

« Toutes les justifications devront être produites à l'administration des finances pour la détermination de ces dépenses.

« ARTICLE 24 — Le montant de la déduction ne peut, en aucun cas, excéder 25 p. 100 du produit brut des jeux, calculé d'après la moyenne des trois dernières années. Un montant est fixé, dans tous les cas, en négligeant la fraction de dépenses inférieure à 1.000 francs.

« La déduction ne sera acquise que sous la condition d'affecter aux dépenses de chacune des quatre catégories prévues à l'article précédent une somme au moins égale à la moyenne des trois dernières années.

« Dans le cas où les dépenses de ces catégories seraient inférieures à la moyenne des trois derniers exercices, le montant de la déduction sera réduit proportionnellement à l'écart existant entre les dépenses effectuées et la moyenne ci-dessous dégagée :

« Dans le cas où la durée d'ouverture d'un casino sera inférieure d'au moins une quinzaine à la durée moyenne des trois dernières années, le montant de la déduction sera réduit proportionnellement en tenant compte du nombre de semaines d'ouverture des salles de jeux. Les sommes qui deviendront exigibles en conséquence, seront versées dès la clôture de l'établissement.

« Cette affectation sera faite établissement par établissement, lorsqu'un même concessionnaire exploitera plusieurs casinos, et sans qu'il soit dérogé aux dispositions de l'article 14 de la loi du 19 décembre 1926 relative à la totalisation des recettes pour le calcul de l'impôt.

« Les cercles visés aux trois derniers alinéas de l'article 14

de la loi du 19 décembre 1926 ne bénéficieront, en aucun cas, de la déduction prévue à l'article ci-dessus.

« ARTICLE 25. — Les dispositions qui précèdent auront effet à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1931 et jusqu'au 31 décembre 1934.

« A titre transitoire, il sera opéré, pour le calcul de l'impôt progressif, une déduction de 25 p 100 sur le montant du produit brut encaissé par les casinos du 14 août au 1<sup>er</sup> novembre 1931. »

Il est prescrit que les recettes des casinos exploités en France par le même concessionnaire doivent être totalisées pour le calcul du prélèvement. Cette disposition est très rarement appelée à jouer. Elle se rencontre cependant à X... , pour la société qui exploite à la fois le cercle... et la villa... et à Y..., pour le casino... et le ... Palace.

Ce n'est pas que les mêmes administrateurs de casinos ne fassent pas partie de plusieurs sociétés d'exploitation. Le cas est au contraire très fréquent et cette situation s'accompagne, presque toujours, non seulement d'emprunts de personnel et de matériel, mais même d'étroits rapports financiers (paiement de dépenses communes, prêts d'un établissement à l'autre, etc...). Les exemples sont notoires. Mais la précaution a été prise de scinder les personnalités juridiques des sociétés dans des conditions qui leur ont permis d'échapper à la prescription de l'article 10 des instructions ministérielles.

L'impôt progressif est soumis par les instructions en vigueur à des règles spéciales quant à sa détermination et à son acquittement.

1<sup>o</sup> Il doit faire l'objet d'un enregistrement sur un carnet spécial, dit « carnet de prélèvement » (mod. 20), grâce au report quotidien des résultats généraux du registre de contrôle dans des cadres correspondant chacun à une semaine, et ayant pour point de départ le jour choisi par le percepteur pour sa vérification hebdomadaire.

2<sup>o</sup> Il est déterminé, tous les 8 jours, par le percepteur, au vu du dit carnet et après vérification de concordance, tant sur le registre de contrôle que sur les carnets d'avances de la boule et les carnets d'enregistrement des cagnottes. Il est inscrit sur un bordereau établi en double exemplaire, signé du percepteur et d'un membre du comité de direction. Ce bordereau est divisé en 7 colonnes correspondant aux tranches d'impôt applicable, et fait ressortir, hebdomadairement, le produit total des jeux, les prélèvements antérieurement cumulés, et celui de la semaine écoulée qui forme avec le précédent le total des prélèvements effectués à la date du bordereau.

Les sondages effectués par les Inspecteurs généraux sur les carnets de prélèvement et leur concordance avec le registre de contrôle n'ont pas révélé d'écart. Une différence de 114 fr. 50 entre le carnet de prélèvement et la comptabilité commerciale du casino de A... était due à une erreur d'addition entre les recettes de jeu et le produit des entrées.

La comparaison des chiffres inscrits au carnet de prélèvement et aux bordereaux établis par le percepteur (ou plus souvent, préparés par l'établissement et soumis à la signature du percepteur) n'a pas appelé d'observations. Il est évidemment à souhaiter que, dans tous les établissements où ces bordereaux sont préparés d'avance, les comptables publics n'en effectuent pas moins la vérification minutieuse des écritures de la période écoulée, par comparaison avec les registres qui les traduisent, et refassent les opérations permettant de déterminer le pourcentage légal.

En ce qui concerne les conditions de ce contrôle, le casino de X... s'est singularisé par une infraction, commise par le percepteur, à la règle qui veut que son intervention s'exerce le même jour de chaque semaine. On a noté qu'en novembre 1929, il a établi son bordereau une fois un jeudi et 3 fois le samedi, en décembre 1 fois le mercredi, 2 fois le jeudi et 1 fois le vendredi, en janvier 1930, le vendredi; mais à partir de février le samedi. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1930, les bordereaux sont établis tantôt le dimanche, et tantôt le samedi tout en étant datés du dimanche. Il est cependant interdit d'établir des bordereaux de versement avant le jour de la visite du percepteur (art. 14 bis).

L'acquittement de l'impôt progressif est soumis à des règles particulières. Tout d'abord, l'article 17 dispose que les sommes qui le représentent, dès qu'elles sont entrées dans la cagnotte, deviennent propriété de l'État et doivent toujours être laissées en réserve. Il y a eu, cependant, des exemples signalés dans les rapports de tournées où le solde débiteur du compte caisse n'a pu être présenté aux Inspecteurs généraux, ni en espèces ni en dépôt en banque, et cette situation constitue une infraction manifeste aux dispositions de l'article 17.

Le présent rapport se doit d'ajouter que certains directeurs de casinos ont contesté la légalité d'une semblable disposition, de même que celle qui prescrit le versement hebdomadaire au Trésor de l'impôt progressif.

L'Inspection générale n'entrera pas dans le détail de l'examen de cette objection, entraînant celui du caractère juridique du prélèvement effectué sur le produit des jeux. Peut-être que

la terminologie légale d'impôt progressif, substituée à l'ancienne appellation de prélèvement, est moins heureuse que cette dernière.

Les enjeux des joueurs ne devraient pas être traités comme l'évaluation économique des valeurs d'échange ou d'usage, et la cagnotte qui en résulte dépend d'un chiffre arbitrairement déterminé par l'État, aussi bien pour son pourcentage que pour sa ventilation. C'est dire que les casinos ne sont juridiquement propriétaires que d'une quote-part des cagnottes et que celle de l'État découle du droit de propriété et non pas d'un apport fiscal.

Le versement de l'impôt progressif doit avoir lieu le jour même ou le lendemain de la vérification hebdomadaire du percepteur (si le casino se trouve dans la même localité) et, dans le cas contraire, dans un délai de 3 jours.

Parmi les dérogations assez rares, que les rapports de tournée ont signalées à ce sujet, il convient de citer un casino où des retards de 3, 4 jours et même davantage ont été fréquemment constatés. Pour un second établissement, le versement

du 30 janvier 1929 a été effectué le	4 juillet,
du 14 juillet — —	18 juillet,
du 18 août — —	28 août,
du 26 août — —	29 août,
du 22 septembre — —	26 septembre.

Ailleurs, retard de 4 jours dans le versement du 29 juillet 1930 et, pour ceux du mois d'août, un retard de 3 jours, deux de 4 jours, un de 7 jours et un de 8 jours.

Enfin, il a été signalé, au cours de la saison 1931, dans plusieurs casinos importants, que des retards bien plus accusés ont été apportés au versement de l'impôt, mais après avoir obtenu du Ministère l'autorisation de surseoir à ces versements.

Les instructions précisent (art. 18) qu'il doit être dressé des relevés récapitulatifs de quinzaine, transmis les 1<sup>er</sup> et 16 de chaque mois au receveur des finances, contenant le détail des sommes versées au cours de la quinzaine. Il n'a pas été constaté d'infractions à cette disposition.

*Orphelins.*

On donne ce nom « d'orphelins » aux sommes trouvées sur les tables de jeux, à proximité, ou à terre, sans qu'on sache à

qui elles appartiennent. Elles doivent figurer dans la comptabilité commerciale de l'établissement, faire l'objet d'une inscription au carnet d'enregistrement des cagnottes de la table 1 du baccara (ou dans un carnet spécial pour les casinos où le baccara n'est pas pratiqué) et, en fin de saison, elles sont attribuées pour moitié au bureau de bienfaisance et aux hospices de la commune et, s'il n'y a pas d'hospice, le tout est attribué au bureau de bienfaisance.

Des rapports de tournée, sans même parler d'incidents qui mettent en cause la probité du personnel, surpris dans quelques casinos, en train de s'approprier ces sommes, laissent planer des doutes sérieux sur l'application générale de ces instructions. Non seulement le nombre de casinos, d'importance secondaire il est vrai, où il n'y a jamais d'orphelins, est considérable, mais certains, parmi les plus importants, ont donné lieu de la part du contrôle local à des observations graves. On constate que, dans l'un d'entre eux, le chiffre des orphelins a été, tout à coup, de 40.000 francs au cours d'une saison, alors que les saisons précédentes, plus courues, n'avaient donné que 4 et 500 francs.

Les casinos où il n'y a jamais d'orphelins sont nombreux.

Un directeur n'a fait aucune difficulté pour reconnaître qu'on en laissait le bénéfice au personnel.

Dans un casino d'importance moyenne, l'Inspecteur général a constaté, à l'examen du registre, qu'une somme de 200 francs, trouvée le 23 janvier sur une table, avait été restituée en février suivant à son possesseur, contre reçu dûment émargé, et on lui a indiqué que cette restitution s'était opérée sur avis d'un commissaire de la brigade des jeux.

Par ailleurs, il a été constaté qu'un chiffre d'orphelins qui s'élevait à 9.575 francs n'avait pas fait l'objet d'un versement aux hospices, en vertu d'un accord verbal avec la ville.

A A..., le reçu du versement à l'hospice est délivré par la supérieure et non pas par le receveur municipal.

A B..., les sommes ne sont pas inscrites dans la comptabilité commerciale.

Toutes ces observations témoignent que la réglementation est trop perdue de vue. Peut-être y aura-t-il matière à la renforcer en prescrivant le versement hebdomadaire ou mensuel aux caisses des établissements de bienfaisance, et en recourant, en cas d'infraction, à des mesures de coercition qui seront examinées dans le chapitre suivant.

## CHAPITRE VI

### SURVEILLANCE ET CONTROLE

Pour assurer l'exacte application des dispositions réglementaires, les instructions ont eu recours à trois ordres de prescriptions :

A) la tenue au courant de l'Administration des conditions de fonctionnement des jeux par l'envoi périodique d'un certain nombre de documents;

B) la tenue au courant des joueurs (par voie d'affiches) des obligations les concernant et de celles auxquelles sont assujettis les casinos;

C) la désignation des fonctionnaires chargés du contrôle et de la surveillance des casinos et la détermination de leurs attributions respectives.

#### A

Les documents que doivent adresser les casinos aux autorités de contrôle sont les suivants :

a) aux receveurs des finances et aux percepteurs :

1° la notification des heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux, telle qu'elle est fixée par l'arrêté d'autorisation;

2° les heures auxquelles, dans la limite dudit arrêté, commenceront effectivement les séances du jeu de boule, ainsi que toutes modifications auxdites heures (à faire connaître 24 heures à l'avance);

3° le jour exact où les jeux devront fonctionner (48 heures à l'avance) au début de chaque saison;

4° avis, 8 jours à l'avance, de la date à laquelle les jeux cesseront de fonctionner si cette date est antérieure à l'arrêté;

5° le spécimen de la signature du directeur et des membres du comité de direction;

6° les relevés récapitulatifs de quinzaine.

b) aux fonctionnaires ci-dessus ainsi qu'aux préfets :

1° les états modèle 14 et 15 relatifs aux pourboires;

2° la déclaration n° 16 et deux expéditions des modèles 18, 18 *bis* et 18 *ter* des chèques impayés.

c) au chef du service des jeux : tous renseignements qu'il aura demandés et, s'il y a lieu, la copie des documents ci-dessus.

#### B

L'affichage à la vue du public, des principaux extraits du règlement sur les jeux est prescrit par l'article 26 des instructions et concerne :

a) à l'entrée des salles de jeux;

1° les heures d'ouverture et de fermeture des salles;

2° les dispositions relatives aux conditions d'admission dans lesdites salles;

3° les prix des cartes d'entrée et du droit de timbre;

b) dans toutes les salles de jeux, ce qui a trait aux jetons, aux prêts d'argent, etc...;

c) à la boule, les articles 28 à 32 réglementant ce jeu (taux minimum et maximum de mises, avances du casino, comptage en public des caisses en fin de partie);

d) dans les salles de baccara et d'écarté, l'article 41 relatif à la réglementation de ces jeux, les articles 25 et 25 *bis* sur l'escompte des chèques, le taux du prélèvement, une affiche rappelant l'interdiction de marquer d'avance les places;

e) dans les salles de petits jeux, l'article 43 les réglementant;

f) au guichet d'escompte des chèques, un avis relatif aux conséquences de l'émission des chèques sans provision;

g) à toutes les portes d'entrée, l'article 20 *bis*, donnant la liste des fonctionnaires et magistrats ayant le libre accès dans les salles de casino.

#### C

Les articles 23 *bis* et 50 énumèrent les fonctionnaires appelés à exercer une surveillance et un contrôle sur les casinos.

Sans parler de la brigade des jeux, de l'Inspection générale

des Services administratifs et de l'Inspection générale des Finances, on peut — et en se limitant au contrôle des autorités locales, distinguer ces fonctionnaires en trois groupes :

Les uns ne jouissent, en fait, que de prérogatives générales, sans s'immiscer en temps normal dans l'examen du fonctionnement, des jeux non plus que dans la comptabilité. Ce sont les préfets, sous-préfets, ainsi que les magistrats des parquets et juges d'instruction appartenant aux cours et tribunaux ayant leur siège dans le ressort de la commune où est situé le casino.

Les autres sont appelés au contraire à effectuer un contrôle direct et effectif, tantôt sur l'ensemble du fonctionnement des casinos, tantôt sur certaines opérations limitativement énumérées.

Dans la première catégorie rentrent, d'une part, les fonctionnaires et agents de la police spéciale et municipale, d'autre part, les trésoriers généraux, receveurs des finances et percepteurs des communes sièges de casino.

A la seconde, appartiennent les maires et adjoints habilités à contrôler l'exécution des cahiers des charges et les prélèvements au profit de la commune, les agents de l'enregistrement et des contributions indirectes, dont les premiers contrôlent l'apposition des timbres mobiles sur les cartes d'entrée, les autres l'application des règlements relatifs aux jeux de cartes.

Les instructions, après avoir posé le principe de l'assimilation des prérogatives des agents des Ministères de l'Intérieur et des Finances, mais distingué toutefois leur rôle respectif, comportent, en réalité, l'institution d'un double contrôle sur pièces et sur place.

Les agents du Ministère de l'Intérieur, sous réserve des documents que les préfets ont à recevoir, et des dossiers que constituent les commissaires spéciaux, ont surtout à signaler leur activité par un contrôle sur place.

Les fonctionnaires de l'administration des finances ont non seulement à surveiller, de la part des casinos, l'envoi des documents ci-dessus énumérés, mais encore à échanger, tant avec ceux-ci qu'avec leurs supérieurs hiérarchiques, un ensemble de correspondances, à tenir des écritures prévues aux articles 77 à 89 de l'Instruction. Toutes ces attributions traduisent l'exercice d'un contrôle sur pièces dont la vérification rentrant dans la compétence de l'Inspection générale des Finances a, pour ce motif, été laissée de côté par les Inspecteurs généraux du Ministère de l'Intérieur.

Ceux-ci se sont bornés en ce qui concerne les fonctionnaires susvisés, à la vérification des conditions dans lesquelles était

exercé leur contrôle sur place, parce qu'il était indissociable du contrôle des casinos, alors que la vérification de leur mission de contrôle sur pièces met plus particulièrement en cause leur activité ou leur compétence professionnelles.

Les investigations des Inspecteurs généraux, en ce qui concerne les comptables des finances n'ont donc porté que sur :

1° le calcul hebdomadaire effectué au siège des casinos pour l'établissement de l'impôt progressif;

2° les vérifications inopinées faites au siège desdits casinos par application des articles 83 et 84 de l'Instruction;

3° les observations consignées sur le carnet prévu à l'article 20;

4° la production des rapports de fin de saison (art. 18) et des procès-verbaux de vérification approfondie (art. 83) par les percepteurs et receveurs des finances.

Partout où il leur a été possible de se mettre en contact avec ces fonctionnaires et, notamment, d'assister à leur vérification hebdomadaire, les Inspecteurs généraux ont provoqué ces rencontres et leurs rapports témoignent des avantages qu'ils en ont recueillis.

Pour les vérifications hebdomadaires des percepteurs, il n'a été que très rarement constaté qu'elles ne sont pas effectuées avec la régularité voulue, mais il est également peu fréquent qu'elles s'accompagnent d'investigations dans la comptabilité générale. Celles-ci ne sont presque partout effectuées qu'une fois par an, à la clôture de la saison, soit par le receveur des finances, soit par le trésorier général ou son fondé de pouvoirs.

Il est exceptionnel que le contrôle des agents du Ministère des Finances déborde le cadre ci-dessus et s'exerce sur le fonctionnement des jeux en cours de partie. Quelques exemples ont toutefois été relevés de sanctions prises contre le personnel de casinos à la requête des trésoriers généraux.

Ce domaine semble être plus particulièrement celui des fonctionnaires de la police locale qui, par contre, éprouvent rarement la tentation d'examiner les registres de la comptabilité des jeux et presque jamais ceux qui traduisent la comptabilité générale. Certains ignorent qu'ils en ont le droit.

Très peu nombreuses ont été les localités où les Inspecteurs généraux n'ont pas réussi à se rencontrer avec les fonctionnaires de la police locale. Dans des villes dépourvues de commissariats de police, les commissaires spéciaux voisins ont pu efficacement être convoqués.

Il est souhaitable que toutes les stations thermales ou, du moins, celles appelées à recevoir, en période saisonnière, le chiffre d'habitants nécessaire pour entraîner la création d'un commissariat de police soient nanties d'un commissaire spécial détaché au cours desdites saisons et que la police n'y soit pas seulement assurée par un garde-champêtre. Cette lacune se fait tout particulièrement sentir dans certaines localités où les agents du commissariat spécial le plus proche n'exercent leur contrôle qu'un jour sur cinq environ.

Il est d'ailleurs à noter que, malgré les prescriptions de l'article 54 des instructions, aux termes desquelles la surveillance des casinos est confiée au plus grand nombre possible d'agents, dans bien des localités les commissaires de police ne partagent pas avec le commissaire spécial cette mission de contrôle.

Dans un département où la police d'État n'est investie d'aucune attribution en matière de jeux, le rôle du commissaire spécial s'efface en quelque sorte, devant celui de la brigade des jeux.

La tenue des carnets d'observations est très inégale. Ici, un Inspecteur général a eu la surprise de ne trouver qu'un calepin fort différent du modèle réglementaire, là, on a relevé des confusions dans l'ordre des visas des agents des finances et des fonctionnaires de la police. Ailleurs, les carnets témoignent que les agents de contrôle, notamment de contrôle local, ont effectué des vérifications périodiques très approfondies résumées avec précision et clarté, et qu'au cours de visites multiples leur attention s'est portée sur des infractions touchant tantôt le personnel, tantôt la clientèle. A l'inverse, beaucoup ne contiennent que des visas sans observations, ou des annotations très sobres d'absence d'irrégularités.

Encore une fois, si la lecture de ces documents a permis aux Inspecteurs généraux, pour certains casinos, de se faire une opinion sur l'exercice du contrôle local, sur la tenue et la marche de l'établissement, bien des rapports de tournée ont marqué la surprise de ce que les errements constatés n'aient pas été l'objet d'observations du contrôle local.

Quant à la surveillance des parties, tant à la boule qu'au baccara, elle s'effectue rarement de façon très attentive, et consiste, presque exclusivement, dans le comptage des cagnottes. Et celui-ci n'est pas toujours régulier dans les casinos où les heures de fermeture sont exagérément dépassées et où il n'est pas possible aux agents locaux de les attendre quotidiennement pour assister au comptage des dernières tables.

Sans doute, le comptage des cagnottes permet-il de rectifier en temps voulu les erreurs commises lors du détachement des tickets et d'éviter toute disparition, au préjudice du Trésor, des profits de la cagnotte, de même que le comptage des encaissements de la boule corrobore la sincérité des résultats inscrits aux carnets d'avances.

Mais ce contrôle exigerait pour sa pleine efficacité une assiduité absolue qu'on ne saurait exiger des fonctionnaires de la police, et il est inhabile à déjouer les manœuvres susceptibles de se dérouler au cours des parties, soit en vue de « bourrer » frauduleusement les cagnottes au détriment des joueurs, soit de les favoriser par l'opération inverse ou tout autre combinaison malhonnête.

L'Inspection générale ne se dissimule pas les difficultés que présente l'exercice d'un pareil contrôle, qu'il faudrait interrompu, qui se heurte à une habileté consommée de la part des manœuvriers et pour lequel on ne peut compter, en toutes circonstances, sur le concours, voire l'acquiescement du personnel supérieur des casinos. La crainte des répercussions qu'entraîneraient des incidents paralyse, dans trop de casinos, toute collaboration active à la surveillance, et il faut des constatations très graves et d'une portée irrécusable pour alerter leur indifférence.

Si l'on ajoute que trop d'affaires sont classées, que trop d'arrangements surviennent, on est amené à penser que l'ambiance même des choses encourage un sentiment d'apathie qu'il est inutile de chercher à analyser davantage et bien difficile à combattre.

C'est donc un point sur lequel le présent rapport s'abstiendra d'insister, mais, cependant, l'Inspection générale tient à une suggestion quant aux sanctions légales ou réglementaires.

Ces sanctions sont, en effet, de deux sortes :

L'article 5 de la loi rend passibles des peines édictées aux §§ 1 et 2 de l'article 410 du Code pénal les infractions aux dispositions légales.

Ces peines sont celles qui sanctionnent la prohibition de la tenue des maisons de jeux. Elles consistent en emprisonnement de 2 à 6 mois, en une amende de 100 à 6.000 francs et en l'interdiction des droits civils et de famille.

Quant à la confiscation, également prévue par ledit article 410 au § 3, elle n'a pas été rendue applicable aux infractions à la loi de 1907 qu'on a considérées comme moins graves, en général, que l'ouverture des jeux clandestins.

Les infractions tombant sous le coup de ces sanctions sont

celles qui contreviennent aux dispositions relatives aux autorisations de jeux, aux obligations des directeurs et membres du comité de direction, à l'imputation du prélèvement. Il a été également jugé que l'article 5 sanctionne toutes infractions au décret du 21 mai 1907.

Par contre, les infractions aux dispositions prévues par les instructions en vigueur (art. 77) ne sont passibles que de la sanction envisagée à l'article 23 de la loi, le retrait de l'autorisation, définitif ou provisoire.

C'est également par le retrait d'autorisation que peut être sanctionnée, à la demande du conseil municipal, armé d'un droit de recours au Conseil d'État, l'infraction aux dispositions du cahier des charges.

Enfin, le Ministre de l'Intérieur se réserve le droit de prononcer la dissolution des comités de direction et la révocation de ses membres.

Il a semblé à l'Inspection générale qu'à côté de ces sanctions, qui supposent, les premières, des agissements délictueux, les autres, des infractions singulièrement graves, et qui sont, les unes et les autres, d'un emploi très exceptionnel, un système d'amendes proportionnelles à la gravité des infractions eut mieux sanctionné la plupart de celles qui, sans mettre toujours en cause l'honorabilité des personnes, ni en péril le fonctionnement des entreprises, n'entraînent jusqu'à présent que des observations sans efficacité auxquelles leurs auteurs s'exposent sans appréhension et qu'ils peuvent encourir sans conséquences.

De telles sanctions, dont la procédure n'aurait pas la portée péjorative des poursuites judiciaires, et dont l'efficacité serait certaine, traduiraient mieux que toute autre la formule répressive qu'il convient d'attacher à la plupart des infractions. Elles comporteraient une force persuasive qui réveillerait les énergies en sommeil, celle des agents de contrôle assurés de ne pas agir dans le vide, celle des exploitants de casinos soucieux de ménager leurs profits.

## II

### LES CASINOS

#### SITUATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

(Rapporteur : M. ROUVIER, Inspecteur général.)

La loi n'a pas soumis au contrôle de l'État le seul fonctionnement de jeux de hasard, question qui a fait l'objet du précédent rapport.

Ce contrôle s'étend sur la gestion tout entière de l'établissement où fonctionnent certains de ces jeux, que l'autorisation d'ouvrir au public les locaux spéciaux où ils sont pratiqués durant la saison des étrangers ait été accordée à un particulier ou à une société de forme commerciale.

Ce droit de contrôle général sur les opérations d'un particulier ou d'une société privée a paru, parfois, être mis en cause au cours des investigations de l'Inspection générale.

Il est donc nécessaire d'en montrer, au préalable, le bien-fondé.

Ce droit a sa source dans l'article 2, paragraphe 3, de la loi du 15 juin 1907.

L'autorisation peut être révoquée par le Ministre de l'Intérieur, « en cas d'inobservation du cahier des charges ou des clauses de l'arrêté ministériel ».

Il s'agit, sans conteste, de l'arrêté ministériel d'autorisation. Or, les règles relatives au contrôle, et résultant soit de la loi elle-même, soit des décrets, arrêtés, circulaires et décisions intervenus pour son application, ont été codifiées dans une instruction ministérielle du 18 mai 1909, successivement mise à jour en 1920 et 1925. Et ces règles posées par l'Instruction sont expressément visées dans les arrêtés ministériels d'autorisation.

Le Ministre de l'Intérieur avait d'ailleurs pris soin que les intéressés ne pussent se tromper sur ce point. Un arrêté du 19 mai 1909 avait précisé l'application de l'Instruction. Celle-ci devait être notifiée au directeur responsable de chacun des établissements, et il était ajouté expressément :

« Art. 2. — Le titulaire de l'autorisation des jeux sera tenu de se conformer aux dispositions qui font l'objet des chapitres 2 et 3 de l'Instruction précitée, et de se soumettre au contrôle exercé par les agents du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Finances dans les conditions prévues aux chapitres 4, 5, 6 et 8.

« Art. 3. — En cas d'infraction aux dispositions ci-dessus énumérées de ladite Instruction, l'autorisation sera immédiatement rapportée sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être intentées par application de la loi du 15 juin 1907. »

Les conditions rappelées sont fixées par l'article de l'Instruction qui a pour objet: « les obligations personnelles du titulaire de l'autorisation des jeux ». Celui-ci doit:

« 4<sup>o</sup>..... Faire tenir la comptabilité spéciale des jeux et la comptabilité commerciale de l'établissement, conformément aux dispositions des articles 13 à 19;

« 8<sup>o</sup>...Se soumettre au contrôle des agents du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Finances dans les conditions indiquées aux chapitres 4, 5 et 6 ci-après et notamment.... tenir à tout moment à la disposition de ces agents, la totalité des documents de la comptabilité spéciale des jeux et de la comptabilité commerciale de l'établissement.

« 11<sup>o</sup>...Le membre du comité de direction qui remplace le directeur absent doit, d'une part, avoir à sa disposition la totalité des documents qui constituent la comptabilité spéciale des jeux et la comptabilité commerciale, d'autre part, les pouvoirs nécessaires pour être à même de donner satisfaction, s'il y a lieu, aux observations des agents de surveillance ou de contrôle. »

Il sera précisé (*infra*) de quels documents il s'agit, et examiné si, partout, ils ont été tenus et mis à la disposition des Inspecteurs généraux.

L'arrêté ministériel du 30 septembre 1920, aujourd'hui compris dans l'Instruction, a ajouté aux conditions du contrôle et aux sanctions.

Aux conditions du contrôle, d'abord, en complétant comme suit l'article 19: qu'ils soient ou non prévus par les articles 8 et suivants du Code de Commerce ou par le présent article, tous les documents de comptabilité de l'année courante ou des années précédentes: *registres, carnets, bilans, etc.*, doivent *sans exception aucune*, être mis à la disposition des agents vérificateurs, ainsi d'ailleurs que les pièces justificatives des recettes et des dépenses.

Ces agents peuvent également, s'ils le jugent utile, se faire justifier de l'existence des fonds qui, d'après les écritures, doivent se trouver en caisse, c'est-à-dire du montant du solde débiteur du compte *caisse*.

En outre, cet arrêté du 30 septembre 1920, introduit comme complément de l'article 8 une sanction intéressante.

Dans le cas de l'inobservation du cahier des charges ou des prescriptions des arrêtés ministériels et s'il ne paraît pas opportun d'appliquer immédiatement, à l'égard d'un établissement organisé en société, une sanction plus rigoureuse, le Ministre de l'Intérieur peut soit dissoudre le comité de direction en révoquant le directeur et les autres membres, soit prononcer des révocations individuelles... L'arrêté du Ministre fixe le délai dans lequel le comité de direction devra être reconstitué.

Si le directeur était titulaire de l'autorisation des jeux, sa révocation équivaldrait au retrait d'autorisation et entraînerait la fermeture des salles de jeux de l'établissement.

Le plan suivi dans le présent rapport résulte des considérations qui précèdent. Pour cette deuxième partie de sa tâche — le contrôle de l'établissement, de sa situation administrative et financière, et non plus le contrôle des jeux, de leur organisation et de leur fonctionnement — l'Inspection générale résumera ses investigations dans les chapitres suivants:

- 1<sup>o</sup> Situation administrative des casinos;
- 2<sup>o</sup> Comptabilité générale des casinos;
- 3<sup>o</sup> Situation financière;
- 4<sup>o</sup> Conclusions.

## I

### SITUATION ADMINISTRATIVE DES CASINOS

Le casino pour lequel est obtenue l'autorisation de jeux peut être exploité par un commerçant ou par une société commerciale. Cette dernière forme est, de beaucoup la plus fréquente, surtout pour les établissements de quelque importance. De même, dans les sociétés, la presque totalité sont des sociétés anonymes. La forme « responsabilité limitée » et « en nom collectif » n'est représentée que par de très rares exceptions.

Enfin, sauf lacune de documentation, l'Inspection générale ne peut signaler aucune société en commandite.

Elle a trouvé une société en nom collectif qui, d'ailleurs, ne semble être qu'une façade. Fondée avec un capital de 150.000 francs par deux associés, elle paraît, en réalité, ne fonctionner que grâce au concours financier, et au bénéfice, du propriétaire de l'immeuble, à qui la société devait, en 1930, 183.333 fr. 45, et qui est, proprement, le « patron » qu'on rencontre dans nombre de sociétés anonymes.

On peut être surpris de ne trouver dans les sociétés qui exploitent des casinos, que très peu de sociétés à responsabilité limitée. Ce type, créé par la loi du 25 mai 1863, et qui n'était pas astreint à l'autorisation préalable, contrairement aux sociétés anonymes, n'avait pas tardé à tomber en désuétude après la loi du 24 juillet 1867, qui avait abrogé la précédente et donné aux sociétés anonymes leur statut actuel. La loi du 7 mars 1925 a créé des sociétés à responsabilité limitée d'un type original, intermédiaire entre la société de personnes et la société de capitaux, et qui paraît s'adapter de façon particulière à l'exploitation des casinos de faible ou de moyenne importance. Ce qui distingue, avant tout, la société à responsabilité limitée de la société anonyme, c'est que là le nombre des associés peut être de deux seulement, alors qu'un minimum de sept est ici exigé; c'est que les gérants qui tiennent la place des administrateurs, ne sont « révocables que pour des causes légitimes » et non par un simple vote de l'assemblée générale; c'est que l'assemblée générale n'est même pas exigée, lorsque le nombre des associés n'est pas supérieur à vingt. Enfin, les parts sociales ne peuvent être représentées par des titres négociables; elles ne peuvent être cédées à des tiers étrangers à la société qu'avec le consentement de la majorité des associés représentant au moins les trois quarts du capital social, alors que les actions des sociétés anonymes sont librement négociables. On pourrait ajouter que la société à responsabilité limitée est moins exposée, en certains cas, aux investigations fiscales, mais que, par contre — interdiction qui pourrait gêner dans une grande entreprise — elle ne saurait émettre d'emprunt obligataire.

La prédominance des sociétés anonymes s'explique néanmoins par des avantages, surtout pour les grandes entreprises.

La société en nom collectif, a-t-on fait remarquer, ne peut guère s'étendre à raison de ses exigences trop rigoureuses. La commandite elle-même, quand on n'en force pas tous les ressorts, est assez bornée dans ses moyens. Dans la société anonyme, il n'y a pas de limite à l'extension du capital. Cependant les administrateurs ne contractent, à raison de leur ges-

tion, aucune obligation, personnelle ni solidaire, relativement aux engagements de la société (Code de Commerce, article 32), et les associés ne sont passibles que de la perte du montant de leur intérêt dans la société (*ibid.* article 33). Enfin, un motif nouveau de préférer l'exploitation par une société anonyme à l'exploitation par une personne a été fourni par les sanctions mêmes édictées par la réglementation des jeux. Si c'est une personne qui a reçu l'autorisation, et qu'elle soit révoquée, cette mesure équivaut pour elle au retrait d'autorisation; elle entraîne la fermeture des salles de jeux de l'établissement (arrêté du 30 septembre 1920). Cette révocation et la fermeture qui en résulte est ici la seule sanction possible. Bien au contraire, lorsque l'établissement est organisé en société que le directeur responsable soit révoqué, cette mesure n'entraîne pas *ipso facto* le retrait d'autorisation. La société n'a qu'à reconstituer, dans un délai fixé par le Ministre, son comité de direction. Avantage des plus appréciables, qui, avec les motifs d'ordre financier qu'on a rappelés, explique la prédominance si nette du type de la société anonyme dans les casinos importants.

Il est vrai, faut-il ajouter, que cette appellation de « société » ne doit pas cacher la réalité. Il semble bien qu'elle fasse souvent illusion, et l'on se tromperait grandement si l'on croyait que le nombre des actionnaires soit proportionnel à l'importance de l'établissement, que les administrateurs soient toujours des mandataires, que les assemblées générales exercent généralement le pouvoir dont elles disposent légalement, que les actions des casinos se trouvent réparties entre un grand nombre d'ayants droit qu'il faudrait craindre de léser par la suspension ou la diminution du dividende. Quant aux commissaires aux comptes, qui devraient être, après l'assemblée générale et le conseil d'administration, le troisième organe essentiel de la société, on verra plus loin qu'ils n'exercent, on peut dire jamais, sur les actes des administrateurs, le contrôle essentiel pour lequel ils ont été institués.

En ce qui concerne le nombre des actionnaires, on ne parlera pas des sociétés à responsabilité limitée, les associés de la plus importante qu'ait examinée l'Inspection générale étaient au nombre de quatre: le père, les deux fils et la fille.

Quant aux sociétés anonymes, le nombre des associés qui ne saurait être inférieur à sept (loi du 24 juillet 1867), ne dépasse pas ou excède à peine ce chiffre dans bien des casinos, et des plus importants. On a relevé sept associés pour des

établissements où le produit brut des jeux a atteint 2 millions et demi, 3 millions et demi, 13 millions, 34 millions de francs, huit associés pour les casinos où ce produit s'est élevé à 2 millions et demi, 49 millions, etc. Il est significatif que ce soit surtout, dans les casinos de médiocre rapport qu'ait été relevé un nombre d'associés parfois plus élevé (un cas exceptionnel: 180) mais, ici, grâce aux actions à vote plural, sur 10.000 voix, un seul associé en disposait de 6.000.

C'est d'ailleurs le caractère le plus frappant de ces sociétés anonymes exploitant des casinos, que la concentration, dans une ou dans quelques mains, de la grande majorité et, parfois, de la presque totalité des actions. Voici quelques exemples caractéristiques:

A	sur	35.000	actions	un associé possède	34.929	actions.
B	—	1.000	—	un — —	982	—
C	—	1.000	—	une société immobilière possède	186	—
D	—	10.000	—	un associé (Banque.) possède	8.500	—
E	—	100	—	un associé possède	72	—
F	—	20.000	—	un associé (Société hôtelière) possède	16.210	—
G	—	14.000	—	un associé possède	11.000	—
H	—	20.000	—	un — —	17.000	—
I	—	10.000	—	un associé (Société thermale) possède	9.400	—
J	—	2.600	—	un associé possède	1.902	—
K	—	6.000	—	un — —	3.500	—
L	—	50.000	—	deux associés possèdent	27.000	actions.
M	—	1.300	—	deux frères possèdent	1.044	—
N	—	5.000	—	trois associés possèdent	4.038	—
O	—	1.000	{	500 à une Société thermale	500	—
			}	500 à quelques actionnaires	500	—
P	sur	2.000	actions	six administrateurs possèdent	1.700	—
Q	—	2.900	—	six (dont 4 administrateurs) possèdent	1.500	—
R	—	24.000	—	sept (une même famille) possèdent	21.000	—
S	—	30.000	voix	deux (vote plural) possèdent	20.000	voix
T	—	257.920	—	deux (vote plural) possèdent	188.600	—
U	—	12.800	—	une société thermale (vote plural) possède	9.000	—

Enfin, dans un casino où le produit brut des jeux a atteint 3 millions, la presque totalité des actions appartient au président du conseil d'administration et à sa femme. Le conseil d'administration est composé, en outre, d'un frère de la femme et d'un fils du premier lit de celle-ci. Il ne se réunit que très rarement, et à l'Inspecteur général qui s'en étonnait, l'administratrice répondit: « Nous nous voyons tous les jours, nous prenons ensemble tous nos repas. Qu'aurions-nous de plus à nous dire? ». Et ce cas d'administration familiale n'est pas isolé. Ailleurs, dans un casino où le produit brut des jeux a dépassé 34 millions, la société est constituée par la veuve de l'apporteur, ses trois filles, ses deux gendres et un neveu. Certes, la constitution d'une société anonyme, comme il a été jugé n'est pas interdite entre les membres d'une même famille, mais il faut noter qu'ici encore la famille peuple entièrement le conseil d'administration.

Ailleurs encore, c'est une autre société (thermale, hôtelière, immobilière, bancaire) qui possède le gros paquet d'actions et seule a la direction. Les Inspecteurs généraux ont maintes fois été frappés de l'autorité absolue dont jouissait dans un casino (dans les plus importants souvent) un associé, qui n'était pas partout le président du conseil d'administration. C'est « le patron » leur répondait-on, le plus gros ou, à peu près, le seul actionnaire. Peut-on dire, en pareil cas, qu'il y ait véritablement association, qu'il y ait là une pure association de capitaux, ce qui est le propre de la société anonyme, que l'administration de la société appartient réellement aux actionnaires eux-mêmes, qu'ils l'exercent par l'intermédiaire de mandataires choisis par eux et essentiellement révocables?

Peut-on dire que les quelques petits actionnaires, lorsqu'il y en a, soient assurés de recevoir toujours leur part? « Le législateur a pensé », a-t-on écrit, « qu'une société composée de moins de sept personnes chargées toutes ou presque toutes de fonctions administratives ou de surveillance, ressemblerait trop, en apparence, à une société en nom collectif, ferait illusion au tiers sur sa véritable nature et pourrait les engager ainsi à une confiance trompeuse ». Certes, le plus souvent les formes légales sont observées, le conseil d'administration se réunit (rarement, de façon très générale, et avec un nombre de présents très réduit), les assemblées générales sont tenues avec respect des formes prescrites par la loi, mais « le patron » ou les deux ou trois dirigeants disposent du conseil qu'ils ont choisi et de l'assemblée générale où le paquet de leurs actions, souvent à vote plural, emporte tous les votes. Parfois,

une voix de protestation s'élève dans une assemblée générale; on vote et tout est dit. Dans un important casino, les statuts avaient fixé que chaque actionnaire disposerait à l'assemblée générale d'une voix par trois actions, et sans qu'il puisse réunir, tant en son nom personnel que comme mandataire, plus de 100 voix. Une assemblée générale du 27 janvier 1931 remplaça ce maximum par celui de 300 voix. Une assemblée générale du 10 octobre 1931 renversa le dernier obstacle; « chaque actionnaire a autant de voix qu'il possède ou représente de fois 20 actions *sans limitation* ».

Les conséquences de cette situation se font surtout remarquer dans la gestion financière des sociétés. On les examinera plus loin. Ici, on fera seulement allusion au trouble qu'elle introduit trop souvent dans les casinos. Elle met en rivalité des intérêts puissants, des luttes s'engagent, des hommes de paille apparaissent et disparaissent, et les Inspecteurs généraux ont été frappés de la fréquence des coups de vent qui balaient, au profit de quelques-uns, des conseils d'administration tout entiers. Dans ces conflits, les règles ne sont pas toujours observées. Deux actionnaires possédant 27.000 actions sur 50.000 étaient peu satisfaits du conseil d'administration. Ils convoquèrent de leur chef l'assemblée générale, s'y trouvèrent tout seuls, révoquèrent les administrateurs et élurent un nouveau conseil qu'ils composèrent à eux deux, plus le fils de l'un d'eux. Ils auraient dû, en bonne règle, tenter d'obtenir des commissaires aux comptes la convocation de l'assemblée, et si ces derniers n'avaient pas déféré à leur réquisition, s'adresser au tribunal de commerce.

Encore, convient-il d'ajouter, pour mettre cette administration des casinos dans sa vraie lumière, que les personnes qui, sous le couvert d'une société anonyme, sont les véritables exploitants de bien des établissements, et des plus productifs, se rencontrent les mêmes dans plusieurs de ceux-ci sur divers points du territoire. Leur nombre est très réduit. Ce sont des spécialistes de cette exploitation particulière, et ils en sont de beaucoup les principaux bénéficiaires.

Parmi eux se trouvent des étrangers.

Légalement — sauf exceptions résultant de lois spéciales, ce qui n'est pas ici le cas — les administrateurs des sociétés anonymes peuvent être des étrangers. Le législateur n'a pas entendu faire obstacle à l'établissement en France de commerçants d'autres pays.

Mais la question peut paraître différente pour les sociétés anonymes qui nous occupent. Elles ont un caractère particulier.

Elles reçoivent de l'Etat un privilège considérable, essentiellement révocable, qui les assujettit, pendant sa durée, aux règles qu'il croit devoir leur imposer. Elles ne sont pas seulement régies par la loi du 24 juillet 1867, mais encore par la loi du 15 juin 1907 et toutes les dispositions réglementaires qui en sont issues. Et l'on peut se demander si une de ces dispositions ne devrait pas concerner la présence d'étrangers dans ces conseils d'administration, en particulier à la tête de ces assemblées, car cette présence est parfois prépondérante. Dans un casino, le président était russe et un administrateur anglais. Dans un autre, le président, un administrateur et les deux commissaires aux comptes étaient anglais. Dans un troisième, l'administrateur délégué était égyptien. Le cas d'un quatrième casino est particulier: le plus fort actionnaire est un américain qui ne fait pas partie du conseil d'administration, mais qui le dirige par l'intermédiaire de son secrétaire qui est l'administrateur délégué. Etc...

La composition des conseils appelle une seconde remarque. La loi sur les sociétés anonymes n'interdit l'entrée de ces conseils qu'aux militaires ou fonctionnaires appartenant à l'armée et aux notaires. La loi sur les jeux n'a apporté sur ce point aucune restriction. Il semble, toutefois, que dans la matière qui nous occupe des considérations de prudence auraient dû intervenir. Il ne s'agit pas des fonctionnaires en retraite, civils ou militaires, assez nombreux dans les conseils d'administration des casinos. Mais la question peut être posée pour les élus locaux en exercice: présidents de tribunaux de commerce, conseillers généraux, maires et adjoints. Elle peut également l'être pour les fonctionnaires en exercice: un contrôleur des postes, des instituteurs, des secrétaires de mairie, etc. Elle se pose pour les avocats. Pour ces derniers, la question a été examinée, du point de vue de l'ensemble des sociétés anonymes. En principe, les fonctions d'administrateurs de ces sociétés ne sont pas incompatibles avec la profession d'avocat. Toutefois, d'après la jurisprudence du conseil de l'ordre de certains barreaux (celui de Paris notamment), l'avocat ne peut accepter de pareilles fonctions. Or, on en trouve, ainsi que des avoués, dans les conseils d'administration de casinos.

Une autre question, sur laquelle les instructions sont muettes, a retenu l'attention des Inspecteurs généraux, celle du domicile de la société. Très souvent, et les cas semblent devenir plus nombreux, le siège social est éloigné de l'établissement exploité par la société. De nombreux casinos ont leur siège à Paris. Pour un des établissements, une assemblée

générale vient de décider que le siège social serait transféré à 130 kilomètres du casino, au siège des autres entreprises commerciales de l'administrateur délégué. Il est difficile d'admettre de pareils procédés. Le domicile d'une société doit être au lieu de son principal établissement, conformément aux dispositions générales de l'article 102 du Code civil. Il est incontestable que le principal et, le plus souvent, le seul établissement d'une société expressément formée pour exploiter un casino, soit un casino. Si l'Inspection générale pose cette question, c'est que les errements signalés ne peuvent apporter, elle s'en est rendu compte, que des difficultés nouvelles à la surveillance et au contrôle de la gestion des sociétés exploitantes. La comptabilité commerciale (pour ne point parler ici de la comptabilité spéciale des jeux) ne peut pas être tenue, pendant les opérations de la société, à 130 kilomètres de l'établissement ni comme dans un cas d'espèce, à 800; elle n'offre plus les garanties suffisantes.

Or, dans ses investigations, pendant ou en dehors des saisons des jeux, l'Inspection générale a signalé assez de difficultés, pour qu'il ne soit pas veillé à en limiter le nombre. Trop souvent, les statuts, les déclarations légales, les procès-verbaux des assemblées générales et des conseils d'administration, les cahiers des charges, les documents les plus nécessaires de la comptabilité n'ont pu être communiqués, parce qu'ils étaient ailleurs, au siège social, à Paris, ou bien au siège d'une autre société, créancière de l'exploitante, ou bien dans les mains de l'administrateur délégué absent, etc. Ainsi, toute une comptabilité (commerciale et des jeux) avait été emportée par le titulaire non renouvelé de l'autorisation des jeux. Ailleurs, note un Inspecteur général, « MM.... se trouvant en difficultés avec les autres actionnaires, je n'ai pu avoir communication des procès-verbaux des assemblées constitutives, de la déclaration des souscriptions et des versements, d'aucun compte du bilan ». Cependant les prescriptions ministérielles (art. 11 de l'Instruction) sont des plus formelles. Elles ont été trop souvent perdues de vue. En particulier, on a paru ignorer que les lettres ou pièces adressées à des administrateurs en cette qualité, doivent, comme il a été jugé, faire partie des archives de la société et ne peuvent être retenues par eux. Ils n'ont aucun droit sur ces documents.

Naturellement, les difficultés ont été plus grandes encore, lorsque l'inspection a eu lieu avant ou après la saison des jeux. Le directeur responsable, s'il quitte la station, est tenu (article 11, dernier paragraphe) de laisser, notamment au

préfet ou au sous-préfet, son adresse personnelle ou celle du membre du comité de direction chargé de le représenter. Presque nulle part cette prescription n'a été observée. Trop souvent, alors même qu'ils avaient prévenu de leur passage en temps convenable, les Inspecteurs généraux n'ont trouvé dans l'établissement ni la personne qualifiée pour leur répondre, ni la totalité des documents nécessaires à leurs investigations.

## II

### COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DES CASINOS

#### 1° *Des livres de commerce obligatoires.*

Le Code de Commerce, dans ses articles 8, 9, 10 et 11, détermine les livres comptables dont la tenue est obligatoire pour les commerçants: le livre-journal, le livre des copies de lettres, le livre des inventaires, « indépendamment des autres livres usités dans le commerce, mais qui ne sont pas indispensables ». Ainsi, le législateur de 1907 n'a pas compris le grand livre parmi les livres indispensables pour produire la preuve et renseigner le juge, tant sur la probité et l'ordre du commerçant, en cas de contestation, que sur sa gestion et sa situation active et passive, dans le cas de faillite. Et, cependant, on a fait observer que, lorsque le failli a omis de tenir un grand livre, il est nécessaire de l'établir pour pouvoir juger exactement de sa situation. Il semble bien qu'il y ait là une première lacune de la loi.

L'Instruction, dans son article 19, déclare que la tenue d'une comptabilité commerciale régulière, spéciale à chaque établissement, *est obligatoire* « dans les conditions prévues par les articles 8 et suivants du Code de Commerce ». Ses prescriptions s'éloignent cependant du Code sur deux points importants.

Il est d'abord prescrit que, « pour les casinos d'une certaine importance, dont la comptabilité n'est pas suffisamment simple pour que l'examen du seul livre-journal puisse permettre de se rendre compte exactement de leur situation financière, ils doivent posséder un grand livre ». C'était, sur ce point, compléter le Code, heureusement mais incomplètement. Lorsqu'on déclare une mesure obligatoire pour les établissements d'une catégorie, il est nécessaire de la définir de la façon la plus précise et de ne pas seulement parler de « casinos d'une

certaine importance ». A partir de quel chiffre, l'importance est-elle certaine? Et, de plus, il suffit d'avoir procédé à la vérification minutieuse d'un certain nombre de comptabilités de casinos, pour s'être aperçu que, dans aucun, il n'est possible, sur le seul examen du livre-journal ou des écritures qui en tiennent lieu, de « se rendre compte exactement de sa situation financière ». Il paraît donc nécessaire d'imposer dans chaque casino la tenue du grand livre. Cette tenue, d'ailleurs, sera d'autant plus aisée que l'établissement sera moins important, et que le nombre des comptes sera plus réduit.

Mais si l'Instruction ajoute sur ce premier point — de façon insuffisante à notre avis — aux exigences trop restreintes du Code de Commerce, sur un deuxième point elle reste en deçà.

Le Code avait fait de la tenue du livre des inventaires une obligation (art. 9). Or, l'Instruction laisse aux directeurs responsables « toute latitude pour apprécier s'ils ont à monter ce livre ou non ». C'est en méconnaître l'importance pour la société et la nécessité pour le contrôle. Contrôleurs et administrateurs, s'ils veulent établir la marche d'une société, ne peuvent se dispenser d'un registre qui doit être, lui surtout, paraphé à chaque page, comportant :

a) le bilan d'entrée ou de début de l'entreprise;

b) le bilan de chaque fin d'exercice, avec ses annexes, et tel qu'il résulte des écritures passées après les décisions touchant la répartition du compte « exercice »;

c) la copie des divers comptes de résultats (groupés dans le compte « exercice ») par leur solde final, d'où ressort la variation du capital social.

Toutes les écritures comptables convergent vers le bilan, qui n'est que le résumé de l'inventaire. Le livre des inventaires est le livre des bilans.

## 2° De la tenue des livres.

La première prescription de l'article 8 du Code de Commerce est relative à la tenue du livre-journal.

Il doit présenter, « jour par jour les dettes actives et passives du commerçant, les opérations de son commerce, ses négociations, acceptations ou endossements d'effets et, généralement, tout ce qu'il reçoit et paie, à quelque titre que ce soit ». En fait, l'administration fiscale accepte que le livre-journal soit tenu par semaine ou même par mois, si un livre de

caisse donne, jour par jour, aux recettes et aux dépenses, détail de chaque opération. Le livre de caisse devient alors un livre de commerce; il doit être gardé par le commerçant comme les livres obligatoires, pendant dix ans.

L'Instruction reflète cette tolérance. « Les établissements » y est-il dit, « peuvent se dispenser de tenir le livre-journal au jour le jour, à la condition expresse de faire usage d'un livre-brouillard, coté et paraphé comme le journal lui-même et tenu dans les mêmes conditions de régularité que ce dernier document » (art. 19). Si le livre-journal doit être la reproduction du livre appelé ici « livre-brouillard » (on entend d'ordinaire par ce mot en comptabilité, les feuillets où les divers services inscrivent leurs opérations), on ne voit guère l'utilité de cette complication. En fait, l'application de l'Instruction a fait remplacer trop souvent le livre-journal régulièrement tenu par les écritures les plus diverses. C'est une des raisons qui font que, dans nombre de ces établissements, la comptabilité se présente dans les conditions les moins satisfaisantes. Il serait particulièrement souhaitable qu'un peu d'ordre fût ici introduit, et que dans tous les casinos, fût exigée la tenue régulière du livre-journal, donnant aux termes du Code de Commerce, jour par jour, chaque opération de recettes et de dépenses, à quelque titre que ce soit. Evidemment, il faudrait alors, dans chaque établissement, du moins pendant la saison des jeux un comptable sachant son métier, mais il semble que la coopération d'un comptable soit le moins qu'on puisse demander, lorsque la tenue de la comptabilité est obligatoire.

Quant à cette tenue, le Code de Commerce édicte quelques prudentes prescriptions. L'obligation de la répétition annuelle du visa et du paraphe, d'ailleurs tombée en désuétude, a été supprimée par une loi de 1930. Mais l'article 11 du Code est resté en vigueur qui édicte que le livre-journal et le livre des inventaires « seront cotés, paraphés et visés, soit par un des juges du tribunal de Commerce, soit par le maire ou un adjoint ». Ces livres doivent être tenus (nouvel article 10): « par ordre de date, sans blancs, lacunes ni transports en marge ». Enfin, les commerçants sont tenus de conserver ces livres pendant dix ans.

Dans quelle mesure les personnes et les sociétés qui exploitent les casinos remplissent-elles ces obligations légales?

On ne s'étendra pas sur les petits casinos dont la comptabilité est à peu près inexistante. C'est trop souvent le cas, lorsque l'autorisation de jeux a été donnée à un particulier sans aucune connaissance comptable. Plusieurs rapports si-

gnalent la tenue d'un livre sous forme de « brouillard », mais sans aucun caractère comptable, où se trouvent mêlées les recettes et les dépenses du casino, du café, du cinéma, etc., et aussi des dépenses du ménage. Il est impossible d'établir la balance, et il n'existe ni inventaire ni bilan. Parfois, sur le livre de caisse sont portées, au dernier jour du mois, les factures acquittées par le propriétaire en bloc, sous la seule désignation « frais généraux ». Lorsque, par exception, le grand livre est tenu, c'est, à l'occasion, dans des conditions fantaisistes; les opérations sont groupées au petit bonheur; le compte des frais généraux comprend les dépenses les plus hétéroclites; parfois les entrées et les sorties de fonds s'entremêlent dans la même colonne, et la moindre recherche nécessite les pointages les plus minutieux, sans aboutir toujours à un résultat satisfaisant. On relève des ratures, des grattages. Il a même été, dans certains cas, impossible d'obtenir le solde en caisse, et la vérification entreprise restait en suspens.

Les constatations sont identiques dans quelques casinos de médiocre importance exploités par une société. On citera un seul exemple. Depuis plusieurs mois, il n'était tenu ni journal ni grand livre; deux livres de détail, sous la forme synoptique, présentaient une telle confusion dans les inscriptions sous telle ou telle rubrique, le compte « frais généraux » était gonflé de façon si anormale, qu'il a fallu examiner chaque opération, une à une, en partant de chaque pièce justificative. Et, on a pu se rendre compte qu'une dépense de 1.200 francs se rapportait à une dette personnelle de l'administrateur délégué.

Tout à l'opposé, les écritures de quelques grands établissements méritent des éloges. Ils sont la minorité. Là un chef comptable expérimenté sait ce que sont des écritures comptables; il dirige un caissier central, un comptable pour la société, un comptable pour les jeux; la caisse centrale, par un jeu d'avances régulières, approvisionne les différentes caisses auxiliaires, qui ont chacune leurs écritures: le restaurant, avec une caissière, le hall et le théâtre, avec des guichetiers, la limonade, avec une caissière et une pointeuse, le baccara, avec deux caissiers, la boule, avec un caissier, etc. Là, s'il y a en matière à des observations de détail, du moins existe-t-il une comptabilité véritable permettant tous contrôle et vérification.

Il reste, cependant, que même quand les livres sociaux sont bien tenus, on relève certains errements comptables in-

admissibles. Dans un grand casino, il n'était indiqué, pour la publicité en 1930, qu'une somme de 63.472 fr. 85. En réalité, il avait été dépensé pour cet objet 200.000 francs de plus. L'administrateur délégué expliqua que ces 200.000 francs avaient été reportés sur l'exercice en cours (1931) parce que, s'ils avaient été imputés sur 1930, ils auraient réduit à néant les bénéfices de l'année et empêché la distribution d'un dividende. Il avait donc été distribué un dividende fictif — ce qui tombe sous le coup de la loi pénale.

Entre les deux situations extrêmes dont il vient d'être question, dans le plus grand nombre de casinos, la comptabilité de la société n'est pas satisfaisante. Le plus souvent, le mal est causé par une dangereuse division du travail comptable, les écritures originaires, un brouillard, un livre de caisse, étant tenues par n'importe qui, parfois au jour le jour, parfois avec des retards, vaille que vaille, sans contrôle, sans garantie, et les écritures synthétiques (livre-journal par comptes, grand livre) étant passées après coup, une fois par semaine ou par mois, par un comptable extérieur qui se contente, pour une rémunération le plus souvent médiocre, de recopier et de classer, sans recherche de vérification, les chiffres qu'il trouve au brouillard. Le premier « comptable » à qui remonte la responsabilité, n'est le plus souvent qu'un administrateur ou un employé sans connaissances de la comptabilité; le deuxième est bien du métier, généralement, mais on ne lui demande, en réalité, qu'un travail machinal.

De cette organisation défectueuse résultent toutes les nuances de l'irrégularité. Ici, le journal centralise après coup les écritures de six livres auxiliaires différents. Là, on ne tient au jour le jour que des bordereaux sur feuilles volantes, au crayon, et c'est d'après ces bordereaux qu'un comptable extérieur, vient, une fois par mois, dresser hâtivement le journal et la grand livre, sans apposer de renvois aux rectifications opérées sur le journal en face de l'inscription primitive, sans s'apercevoir des erreurs de transcription sur le grand livre, ni que le débit du compte « chèque » ne concorde pas avec celui du carnet d'enregistrement. Ailleurs, c'est l'administrateur délégué qui fournit au comptable les éléments à porter ultérieurement sur le journal et sur le grand livre, et celui-ci ne comprend qu'un seul compte: « caisse » où sont mêlées toutes les recettes et toutes les dépenses.

Dans un grand établissement, des réserves expresses ont été faites au sujet de la tenue du grand livre. La balance des comptes ne permettait pas d'établir avec rigueur le crédit et le

débit de chacun d'eux pour une année déterminée. Il y avait, notamment dans le compte de la publicité, et dans les comptes ouverts aux administrateurs, des chevauchements d'années et des mouvements d'écritures difficiles à s'expliquer. Ainsi, pour 1929, les comptes ouverts aux administrateurs donnaient un total de sommes encaissées de 459.397 fr.21, alors que l'addition de leurs jetons de présence (35.000 francs), des appointements du comité de direction (50.000 francs), des frais de déplacement (81.000 francs), des tantièmes (172.692 francs) n'était que de 338.682 francs. Le surplus paraissait provenir de rappels et d'avances, sans que la justification en ait pu être donnée.

Enfin, même les écritures les plus réduites ne sont pas, partout, tenues au jour le jour. Exemple: au 29 juillet, un livre de caisse ne portait aucune inscription depuis le 16. D'autre part, dans plusieurs établissements, les fonds de service avancés par le caissier principal aux sous-comptables sont passés en dépenses et ne figurent plus dans la caisse, alors qu'il faudrait procéder régulièrement par avances de caisse. Enfin, ici même, des ratures et des grattages ont été signalés.

Dans les conflits qui troublent, on l'a dit, l'administration des casinos, il n'est point rare d'entendre, de la bouche même des intéressés, les plaintes les plus vives au sujet de la comptabilité de l'établissement, « le contrôle de cette affaire », écrit l'administrateur délégué démissionné d'un important casino, « n'est pas possible par suite de la force d'inertie qu'on vous oppose, et de l'impossibilité dans laquelle on se trouve d'établir une comptabilité régulière de l'exploitation ».

Les livres comptables ne sont que rarement cotés et paraphés dans la forme légale. Quelques-uns ne portent aucun paraphe. On signale le livre-journal d'un important casino, dont le directeur, un ancien commissaire spécial, doit cependant être au courant de la matière. Bien plus nombreux sont les livres comptables qui ne sont paraphés qu'au premier et au dernier folios. L'illégalité est ici flagrante. La faute en est parfois aux maires et adjoints, insuffisamment informés. Les livres de commerce doivent être paraphés (non plus chaque année, comme avant 1930, mais avant leur ouverture), à chaque page, par un juge du tribunal de commerce, par le maire ou un adjoint, prescription formelle, aussi importante que celle relative aux blancs, lacunes et transports en marges, et qui a pour objet d'empêcher les grattages, changements, inter-

polations de textes ou de chiffres, et même réfection après coup des livres comptables.

Une tenue toute particulière du grand livre nécessite une observation. Il s'agit du système à feuillets mobiles dit *kalamazoo*. Ce système étranger, d'importation assez récente et, par conséquent, non visé dans les textes réglementaires, est non pas permis, mais toléré par l'administration fiscale, qui se réserve d'exiger à son gré, la tenue par registre. Nous avons trouvé le grand livre à feuillets mobiles monté dans quelques importants casinos, notamment dans un où la tenue générale de la comptabilité a fait l'objet des plus expresses critiques, et dans un autre (il venait d'y être introduit) où la comptabilité était en pleine réorganisation. L'expérience que les Inspecteurs généraux ont faite dans ces cas a prouvé que l'introduction de ce système dans les casinos ne pouvait qu'augmenter les difficultés d'un contrôle reconnu plus que jamais nécessaire, en diminuant encore les garanties que doit présenter pour l'Etat la gestion de ces établissements. Un grand livre qui soit un livre, un registre *ne varietur*, est indispensable dans un casino. Une mesure devrait être prise à ce sujet avant que le système à feuillets mobiles ne se généralisât. (Il est à noter, d'ailleurs, que des sociétés étrangères ont déjà commencé, en France, à tenir de cette façon le livre-journal lui-même.)

A l'appui des écritures, doivent être produites aux agents vérificateurs les pièces justificatives des recettes et des dépenses (art. 19). Ces pièces sont comme les fondations mêmes de toute comptabilité. Elles doivent être régulièrement et, pour les dépenses, toujours signées par la partie prenante. Elles doivent être numérotées et le numéro reporté sur le livre de caisse. Elles doivent être classées. Il est particulièrement regrettable que, dans trop d'établissements, on ait dû faire, ici encore, des réserves formelles. On n'a pas toujours trouvé, dans les sondages effectués, la preuve de l'opération inscrite aux écritures. Les pièces répondait-on, sont au siège social (souvent fort éloigné) ou dans les mains de l'administrateur délégué absent, ou bien on ne les retrouvait pas. Ailleurs, elles étaient fournies en vrac, et il fallait tenter une discrimination aléatoire. Par contre, dans un important casino, elles étaient l'objet d'un soin particulier. Chacune recevait un numéro d'ordre au moment de l'inscription dans les écritures, et toutes étaient ensuite rangées dans des classeurs qui portaient au dos la date et le numéro d'ordre de la première

et de la dernière. La vérification a pu être, là, exceptionnellement rapide et complète.

D'autres errements ont encore ajouté à la difficulté du contrôle. L'Instruction (art. 19) exige du titulaire de l'autorisation des jeux, lorsqu'il exploite plusieurs établissements situés ou non dans la même localité, de tenir pour le casino une comptabilité commerciale complètement distincte de celle de ses autres établissements. Cette prescription a parfois été perdue de vue, notamment dans une société anonyme qui exploite en même temps des thermes, et dans une autre qui, outre son casino, gère une société immobilière. Ailleurs, les recettes et les dépenses d'un restaurant et d'un hôtel, enregistrées sur un livre de caisse particulier, étaient passées en fin de mois au journal du casino.

### 3° Du solde en caisse.

On comprend qu'en présence de si nombreuses observations, les Inspecteurs généraux aient souvent jugé utile de se faire justifier de l'existence des fonds qui, d'après les écritures, devaient se trouver dans la caisse centrale d'abord et, aussi, dans celles des sous-comptables. Cette justification n'a pas toujours été produite. On lit dans un rapport: « Je dois signaler qu'alors que le registre de caisse accusait un solde débiteur de caisse de 117.828 fr. 75, le directeur responsable m'a déclaré ne pouvoir me présenter ce solde ni en espèces ni en compte courant, sans paraître désireux de me donner d'autres précisions que celle-ci, qu'il aurait effectué *divers prêts* ». Dans un autre casino, le montant du solde débiteur du compte « Caisse » s'élevait à 31.731 fr. 25. Le directeur responsable n'a pu représenter que 18.150 francs. Mais l'après-midi, il déclara avoir trouvé dans une boîte 14.434 fr. 20. Le nouveau total était d'ailleurs trop élevé: 32.584 fr. 20. Dans un troisième établissement, la caisse centrale devait justifier d'un solde de 74.382 fr. 91; on ne produisit à l'inspecteur général que 7.462 fr. 65 en espèces et 11.370 francs en pièces de caisse. Il manquait 55.550 fr. 26. On ne trouva qu'une facture non portée sur le livre de caisse, soit 500 francs. On expliqua alors qu'il avait été remis directement au président du conseil d'administration, sans reçu, une somme de 55.000 francs. Il manquait encore 50 fr. 26. Dans un quatrième casino, quelques jours après la clôture de la saison, il devait se trouver en caisse 92.358 fr. 25. Le comptable ne put la produire; elle était dans les mains de

l'administrateur délégué. Dans un cinquième, il devait se trouver 18.317 fr. 15; il manquait 3.947 fr. 80 emportés par l'ancien comptable et 2.500 francs par le directeur artistique. Enfin, dans la vérification des soldes qui devaient se trouver dans les caisses annexes, il n'a pas été rare de constater des différences. Un déficit de 500 francs dans une caisse d'avance de la boule (constaté avant partie) n'ayant pu être suffisamment expliqué, le renvoi du comptable a eu lieu séance tenante.

Ajoutons que les défaillances du personnel de la comptabilité et des caisses ne sont pas toujours suivies des mesures qui en rendraient le renouvellement plus difficile. On a déjà trouvé cette constatation dans le rapport général qui précède. Nous ne citerons qu'un fait caractéristique. Dans un important casino, le comptable avait pu détourner jusqu'à 268.143 fr. 30. Il avait porté en dépense neuf versements fictifs (dont l'un de 200.000 francs) et omis d'inscrire une recette de 15.000 fr. Or, il était en liberté.

### 4° Du bilan.

La comptabilité a pour fin le bilan, aboutissement de toutes les écritures.

Il est remarquable que le Code de Commerce ne parle pas du bilan, mais seulement de l'inventaire dont le bilan est le résumé. L'Instruction porte seulement que le bilan doit être mis, avec tous les autres documents comptables, à la disposition des agents vérificateurs; elle ne dit rien de la façon dont ce document essentiel doit être présenté. Il semble bien qu'il y ait là, dans la loi d'abord et ensuite dans l'Instruction, une lacune à combler. Des auteurs autorisés ont regretté que le législateur, s'il s'est utilement préoccupé de la constitution des sociétés commerciales, ait omis de réglementer d'une façon suffisamment approfondie la comptabilité elle-même de ces sociétés. Ces auteurs sont allés jusqu'à voir dans la comptabilité, « faute de quelques édictons précises, touchant le bilan notamment, une arme dangereuse ». On peut lire, chez l'un d'eux que « les bilans vrais sont l'exception ».

La question a une importance toute particulière lorsqu'il s'agit des casinos, de sociétés qui reçoivent de l'Etat le moyen même de subsister, qui sont contrôlées par lui, et dont les établissements portent souvent le titre de « Casino municipal ». Ces rapports entre ces sociétés et les pouvoirs publics, que l'opinion risque parfois de s'exagérer, nécessitent, dans la matière qui nous occupe, une réglementation des plus précises de la comptabilité, du bilan en particulier.

En fait, les commerçants et les sociétés qui exploitent les casinos dressent leur bilan à leur guise, de la façon la plus variée, la plus arbitraire, et presque toujours la plus sommaire, c'est-à-dire la plus obscure, de telle façon qu'il est le plus souvent fort difficile de lire ces documents pour qui ne les a pas dressés personnellement, et fort rare d'y trouver satisfaction. Les mêmes titres de comptes ne représentent que rarement les mêmes choses et des deux conditions que le contrôle doit exiger du bilan, à savoir: l'exactitude matérielle des relevés, sans aucune omission, et la sincérité des évaluations, les Inspecteurs généraux qui se sont livrés à l'étude de ces documents, ne pourraient dire qu'ils les ont trouvées réalisées dans l'ensemble.

Par exactitude matérielle des relevés, il faut entendre que l'actif ne doit pas comprendre des valeurs qui n'existent plus, des créances certainement irrécouvrables. Or, les « immobilisations » d'une part, les débiteurs de chèques de l'autre, ont donné lieu à ce sujet, à des observations réitérées. Sincérité des évaluations, c'est-à-dire pas de majorations ou d'exagérations de l'actif (on masquerait une perte ou un déficit par des diminutions ou des suppressions de comptes actifs) ni de création fictive de comptes passifs (on constituerait ainsi des réserves déguisées ou occultes). Or, des doutes éveillés par certains bilans ont abouti à des constatations qui, elles, n'étaient plus douteuses.

On ne voudrait pas multiplier les exemples, mais que dire d'un bilan où les terrains et immeubles sont évalués à 46 millions 401.503 francs, alors que le conseil d'administration, dans son rapport, déclare que leur valeur dépasse 70 millions? Même observation pour les valeurs immobilières. On lit dans un actif à ce poste: 365.518 fr. 35; mais le 3 p. 100 qui figure pour 39.893 fr. 35 est calculé au prix d'achat, 55 francs; le 6 p. 100 qui figure pour 78.624 francs est calculé de même à 72 fr. 80, soit une moins-value de 70.000 francs environ. Le procédé régulier serait d'adopter, pour ce calcul, les cours à la date de la clôture de l'exercice ou du jour le plus rapproché, en portant la plus-value à un compte spécial de réserve en vue de parer aux fluctuations.

Pour les « immobilisations », on adopte, suivant le besoin, soit le prix de revient, soit le prix courant. Selon les vues des dirigeants, l'on diminue ou l'on oublie les amortissements nécessaires (charge sociale au même titre que les frais généraux), ce qui peut donner lieu à des dividendes fictifs,

ou bien on les exagère, ce qui peut constituer des réserves occultes.

L'inscription des créances se complique de l'abondance des chèques souscrits par les joueurs et escomptés par l'établissement. Ici encore les observations sont nombreuses. Trop souvent, la règle est perdue de vue qui veut qu'on n'inscrive pour leur montant nominal que les créances non incertaines, non contentieuses et certainement recouvrables; les douteuses, si on les comprend dans l'actif — et c'est le cas général — doivent faire l'objet, pour une somme égale à la perte prévue, d'un compte d'ordre spécial au passif; les irrécouvrables doivent être portées en profits et pertes.

La confusion, sous le nom de frais de premier établissement, entre les achats de terrains, d'immeubles, de matériel, les constructions nécessaires pour mettre l'affaire sur pied et en fonctionnement normal, d'une part, et, de l'autre, les dépenses nécessitées par la constitution de la société et le lancement de l'entreprise (frais d'études et de devis antérieurs à la constitution, frais d'actes, de publicité, de commissions, etc.) n'a pas paru toujours involontaire. Et cependant, si les achats et travaux de la première catégorie constituent un actif réel qui doit subir annuellement, comme tout élément d'actif industriel, un amortissement correspondant à sa dépréciation progressive, les dépenses de la seconde catégorie ont en réalité le caractère de frais généraux et représentent un actif fictif. D'autre part, les bilans examinés ne distinguent pas tous entre les frais pour achats et travaux de premier établissement (qu'il est licite de répartir sur un certain nombre d'exercices) et les frais d'entretien et d'exploitation, qui doivent être entièrement supportés par les frais généraux de l'exercice auquel ils s'appliquent, etc.

On voudrait borner ici ces quelques considérations, mais cependant, comment ne pas mentionner encore le bilan d'un casino important (31 décembre 1930) dont le compte de profits et pertes présente un solde débiteur de 690.800 fr. 15 et qui porte au passif, à côté 943.568 fr. 05 de créances diverses, deux postes surprenants: provision pour constructions nouvelles 452.000 francs et, surtout: fonds de réserve des actionnaires 57.476 fr. 79? Ainsi, les actionnaires ne craignent pas d'augmenter le déficit de l'exploitation en se gardant pour eux-mêmes, en l'absence de tout dividende, une réserve qu'ils espèrent se partager l'année suivante comme dividende. Le procédé, pour être rare, n'en est pas moins inadmissible.

Toutes ces constatations ont de quoi surprendre car les

règles à suivre sont cependant connues, elles figurent dans les traités sur les sociétés, et les dirigeants des principaux casinos ont une expérience technique qui ne leur permet pas alléguer l'ignorance.

##### 5<sup>o</sup> Des commissaires aux comptes.

Il y a, à côté du conseil d'administration — qui approuve d'abord le bilan — et de l'assemblée générale — qui lui donne ensuite la sanction définitive — le troisième organe essentiel des sociétés, les commissaires aux comptes.

L'assemblée générale annuelle doit les désigner. Ils doivent être ses délégués au contrôle; leur mission, aux termes de la loi du 24 juillet 1867, est « de faire un rapport à l'assemblée générale sur la situation de la société, sur le bilan et sur les comptes présentés par les administrateurs ». Il faut retenir ceci: non seulement sur le bilan et les comptes, mais encore sur « la situation de la société ». Ils ont le droit, « pendant le trimestre qui précède l'époque fixée par les statuts pour la réunion de l'assemblée générale, toutes les fois qu'ils le jugent convenable dans l'intérêt social, de prendre communication des livres et d'examiner les opérations de la société ». On peut regretter que la loi n'ait indiqué, pour leurs investigations, que la durée d'un trimestre, mais il faut répéter qu'ils ont le droit d'examiner, outre les livres, « les opérations de la société ». Et leur pouvoir légal va jusqu'à « en cas d'urgence, convoquer l'assemblée générale » (art. 33). C'est donc un rôle de premier plan que le législateur a entendu leur donner. Ils doivent être non pas les employés, ni les amis des administrateurs, mais des surveillants, des contrôleurs, des censeurs, au point que, pour défendre les intérêts des actionnaires, ils peuvent en appeler à l'assemblée générale. C'est pourquoi, après avoir étudié la situation matérielle, les comptes, le bilan, « leur mandat les oblige à examiner l'ensemble de la situation sociale, les résultats des opérations engagées, la valeur des affaires entreprises et leur conformité soit aux statuts sociaux, soit aux règles d'une bonne gestion ».

Il n'est pas besoin d'un long examen sur place pour s'assurer que, en règle très générale, il s'en faut de tout que les commissaires aux comptes jouent dans les sociétés qui exploitent les casinos un rôle aussi prépondérant, aussi indépendant.

Certes, il est exceptionnel, comme l'Inspection générale l'a rencontré, que le comptable d'un casino soit, en même temps, le commissaire aux comptes, ou que le commissaire aux comptes d'un important établissement soit un des gros

actionnaires et administrateur d'un casino voisin, plus important encore. Mais la règle est, en fait, que les commissaires aux comptes sont choisis en dehors de toute préoccupation comptable, que leur profession ne les désignait pas particulièrement pour cet office, qu'ils habitent dans une ville éloignée, et enfin qu'ils reçoivent, pour leur travail, une indemnité dérisoire. Un seul grand établissement leur alloue 10.000 fr. Partout ailleurs, ils reçoivent 3.000 francs (par exemple dans un casino dont les recettes ont atteint un total de 63 millions de francs) et même 2.000, 1.000 et jusqu'à 500 et 300 francs.

En Angleterre, deux associations indépendantes, les Chartered Accountants, les Incorporated Accountants, exercent les fonctions de commissaires aux comptes, par le moyen d'un personnel spécialisé, diplômé, mais avec une rémunération de 10 à 100.000 francs par an. Fait essentiel: les bilans de toutes les sociétés commerciales doivent être signés par le représentant d'une de ces maisons. Et ces bilans ne sont pas hâtivement examinés à la veille de leur présentation à l'assemblée générale, c'est tout le long de l'exercice, plusieurs jours par mois (d'après l'importance de la gestion), que la comptabilité de la société est soumise au contrôle de ces comptables spécialisés et indépendants. Dans nos casinos, les commissaires aux comptes, si on ne peut pas dire qu'ils manquent toujours d'indépendance, n'ont généralement pas les connaissances et le temps nécessaires à l'examen approfondi défini par la loi, et enfin, en bonne justice, on ne peut guère leur demander beaucoup plus qu'ils ne font pour une rémunération de 1.000 ou de 500 francs.

C'est là un des défauts les plus dangereux de l'organisation comptable de nos sociétés. Lorsqu'on examine dans un casino un bilan insuffisant et obscur, et qui inspire le soupçon, on se demande, non pas comment l'assemblée générale a pu le ratifier, puisque ce sont ceux-là mêmes qui ont dressé le bilan qui possèdent dans l'assemblée la très grosse majorité, mais comment les commissaires aux comptes ont pu rédiger un rapport favorable? Ce document est toujours favorable, mais il est rarement motivé. Il est presque toujours très bref et, lorsqu'il entre dans quelque développement, c'est généralement sur un point qui n'en avait nullement besoin. En voici un exemple:

« J'ai l'honneur de vous rendre compte du mandat de vérification des écritures sociales qui m'a été renouvelé par votre assemblée générale ordinaire du 1<sup>er</sup> juillet 1930.

« Des contrôles et vérifications des inventaires que j'ai effectués, il résulte que les comptes présentés aujourd'hui à votre approbation sont conformes aux livres sociaux.

« Votre conseil d'administration vous a donné tous détails utiles sur les divers chapitres du bilan arrêté au 31 décembre dernier. Ces différents postes n'appellent en général aucune remarque particulière.

« Je crois cependant devoir vous signaler que le chiffre accusé au titre « frais généraux » quoique élevé, est normal, si l'on tient compte que ce poste est grevé de façon très sérieuse de la gratification complémentaire que votre conseil d'administration a dû allouer, cette saison, au personnel, soit 96.906 francs pour parfaire à l'insuffisance du produit des pourboires.

« En résumé, les comptes qui vous sont soumis étant réguliers, je vous en propose l'approbation ».

Ce rapport, malgré son insignifiance, appelle une observation essentielle. Le commissaire aux comptes se borne à affirmer qu'il a effectué des « contrôles et vérifications d'inventaires » comme si un inventaire était une écriture originale. N'a-t-il donc pas commencé par le début, qui est les pièces justificatives, le livre de caisse et carnets auxiliaires, pour passer ensuite au journal et au grand livre? Comment, de la seule vérification des inventaires peut-il conclure que les comptes sont « conformes aux livres sociaux »?

Et les exemples de ce genre pourraient être multipliés.

### III

#### SITUATION FINANCIÈRE DES CASINOS

##### 1° Les recettes.

Les recettes des casinos sont fournies par les jeux, les entrées dans les jardins, le théâtre et le cinéma, le dancing et les attractions, la « limonade », parfois un hôtel, plus souvent un restaurant. Toutes les variétés d'exploitation se rencontrent, depuis le casino en bois, jeux et limonades, jusqu'aux vastes organisations qui réunissent dans le casino, en dehors des différentes salles de jeux, un restaurant, deux « limonades », un théâtre, deux vestiaires (hall et baccara) un cinéma, trois bars, tir aux pigeons, jeux et, autour du casino, un second restaurant, une pâtisserie, un café, un club de tennis et un cercle nautique. Ici, tout est géré directement par le propriétaire.

Ailleurs, certains services font l'objet de concessions, les vestiaires surtout, un hôtel, parfois la « limonade ». Enfin, d'autres branches d'exploitation ont été encore signalées. Voici, à titre d'exemple, les diverses recettes d'un casino bien achalandé (1930).

	fr. c.
Produit des jeux (cagnottes, pourboires, etc.)	42.116.823 »
Théâtre et cinéma.....	747.199 65
Restaurant et limonade.....	4.885.667 65
Entrées dans le casino.....	478.168 »
Bars divers.....	1.232.305 15
Hôtels.....	11.813.488 65
Blanchisserie.....	602.891 95
Boutiques, vitrines, garages.....	742.673 80
Golf.....	290.305 »
Manifestations artistiques et sportives.....	116.968 25
Magasins de fleurs.....	142.918 90
Divers (bals d'enfants, etc.....)	52.279 50
<b>TOTAL.....</b>	<b>63.271.689 50</b>

Le produit total des jeux, dans cet important établissement, a donc été de 66,56 p. 100 des recettes. Dans les casinos plus simples, la proportion est de beaucoup supérieure. Mais toujours la recette la plus importante, et quelquefois à peu près la seule, est, encore aujourd'hui, malgré une baisse sensible, le produit des jeux.

Ceci se trouve non seulement dans de petits casinos où sur la recette totale, les jeux procurent les deux tiers, mais encore dans des établissements considérables, comme celui où les jeux (cagnottes, pourboires, etc.) ont produit 21 millions 901.000 francs sur un total de recettes de 27 millions 967.000 francs (chiffres de 1929, soit 77,7 p. 100). Et, d'autre part, si l'on considère le bénéfice net pour le casino, après avoir soustrait de la recette brute les dépenses afférentes à chaque produit, on verra plus clairement encore l'importance des jeux pour les casinos. Voici quelques exemples:

	francs.
A Jeux : bénéfice.....	13.133.000
autres postes en bénéfice.....	3.773.000
postes en perte.....	2.496.000
(dont, pour le théâtre 1.462.000)	

	francs.
B Jeux : bénéfice.....	8.135.000
autres postes en bénéfice.....	2.200.000
perte du théâtre.....	3.906.000
C Jeux : bénéfice.....	7.023.000
autres bénéfices.....	847.000
pertes du théâtre.....	4.663.000
D Jeux : bénéfice.....	5.469.000
pertes de l'hôtel et du restaurant.....	349.000
pertes du théâtre.....	18.000
E Jeux : bénéfice.....	2.682.000
pertes de la limonade et du vestiaire.....	831.000
pertes du théâtre et du cinéma.....	839.000
F Jeux : bénéfice.....	2.057.000
pertes du restaurant et de l'hôtel.....	534.000
pertes diverses (entrées, etc...).....	231.000
pertes du théâtre.....	58.000
G Jeux : bénéfice.....	1.627.000
pertes de diverses exploitations.....	638.000
pertes du théâtre.....	545.000
H Jeux : bénéfice.....	1.228.000
pertes de l'hôtel.....	193.000
pertes du théâtre.....	37.000
I Jeux : bénéfice.....	662.000
limonade : bénéfice.....	322.000
pertes du théâtre.....	283.000
J Jeux : bénéfice.....	329.018
autres bénéfices.....	199.726
pertes du théâtre.....	24.000
K Jeux : bénéfice.....	120.000
autres bénéfices.....	5.000
pertes du théâtre.....	5.000
L Jeux : bénéfice.....	108.000
autres bénéfices.....	38.000
pertes de l'hôtel.....	20.000
pertes du théâtre.....	69.000

Ainsi, l'Etat, par la seule autorisation des jeux fournit à telle personne, à telle société, l'apport le plus considérable, la possibilité de s'assurer de gros bénéfices. On ne peut donc s'étonner que les casinos ne se passent pas d'un pareil apport, et que l'Etat soit sans cesse sollicité de l'accorder. On reviendra sur la situation, à propos de la diminution, en 1930 et 1931 du produit des jeux dans les casinos.

2° Les dépenses: a) correspondant à une recette.

A la lecture d'un compte d'exploitation d'un casino on est le plus souvent surpris du coût de cette exploitation.

Les dépenses peuvent être rangées dans deux catégories: celles qui correspondent à une recette, et viennent en déduction: produit des jeux, théâtre, limonade, hôtel, restaurant, etc.; celles qui concernent les frais généraux d'administration et d'exploitation. On traitera d'abord des premières.

Les dépenses relatives aux jeux, en dehors des dépenses d'ordre correspondant à des recettes de même valeur: timbres des cartes d'entrée dans les salles de jeux, carnets de tickets, répartition des pourboires, sont nécessitées par le paiement à l'Etat de l'impôt progressif et, à la ville, des prélèvements inscrits dans le cahier des charges.

Le rapport général qui précède a donné toutes explications utiles sur l'impôt progressif perçu sur le produit des jeux par l'Etat. On ne reviendra ici sur cet impôt que pour l'envisager sous l'angle de la situation financière de l'établissement.

Lorsqu'on voit, pour fournir un exemple, que la boule et le baccara ont donné à un casino un produit de 34.705.834 fr. (en 1930) et que l'Etat perçoit sur ce produit 21.048.792 fr., on pourrait être tenté d'estimer excessif un pareil prélèvement, si on le considère comme un impôt. Il s'agit, en fait de tout autre chose. Cette année là, dans la caisse du casino, pris en exemple, les jeux ont fait entrer au total, cagnottes, boule, pourboires, timbres, tickets) une somme de 42.116.823 francs et ils en ont fait sortir un total (impôt, part de la ville; pourboires, etc.) une somme de 28.983.076 francs. Il est donc resté dans cette caisse un bénéfice net de 13.133.747 francs. Treize millions qui n'y seraient pas entrés, si l'Etat n'avait pas accordé l'autorisation des jeux. Un commerçant ordinaire ne doit à l'Etat que l'impôt et, peut-être, est-il parfois fondé (en payant) à en critiquer le taux. Un casino est un commerçant qui doit à l'Etat la possibilité même d'exercer son commerce. Nous rappellerons ce point essentiel parce qu'il est trop oublié.

Le conseil municipal est appelé à donner son avis sur la demande en autorisation des jeux. Si l'avis est favorable, la ville dresse, on l'a dit dans le rapport précédent, un cahier des charges dans lequel elle stipule certaines obligations à la charge de l'établissement demandeur. Ces obligations sont de formes diverses et d'importance inégale. Il suffira ici d'indi-

quer combien elles peuvent être lourdes. Le plus souvent, une redevance fixe est exigée, ainsi qu'un tantième sur le produit brut des jeux (jusqu'au 10 p. 100) sans préjudice de subventions, parfois importantes, au profit de sociétés artistiques ou sportives, ou pour servir à la publicité au bénéfice de la station, sans préjudice, le cas échéant, d'un gros loyer, lorsqu'il ne s'agit pas de l'obligation de s'agrandir et de construire.

La proportion de la redevance totale payée à la ville, par rapport à l'impôt prélevé par l'Etat diffère singulièrement d'après l'importance du casino. La raison en est dans la progressivité si accusée de l'impôt qui n'est pas suivie par la redevance municipale. C'est ainsi que dans les établissements importants où le produit des jeux se compte par millions, cette redevance n'est que de 1/6, 1/5, 1/4 de l'impôt d'Etat, alors que dans les établissements moins importants, elle est du tiers et même de la moitié. Exemple :

	francs.		francs.
Impôt d'Etat.	25.700.000	redevance à la ville	4.100.000
—	9.100.000	—	1.700.000
—	7.200.000	—	1.600.000
—	820.000	—	280.000
—	450.000	—	210.000
—	340.000	—	110.000
—	310.000	—	100.000
—	150.000	—	60.000
—	140.000	—	70.000
—	31.000	—	16.000

Parmi les subventions obligatoires d'après le cahier des charges citons: 225.000 francs à une société de courses 900.000 francs à un syndicat d'initiative.

Un département, bien que l'autorisation des jeux n'entre en rien dans les attributions du conseil général, ni dans celles du préfet, fait stipuler une redevance de 10 p. 100 du produit brut des jeux au profit des œuvres de bienfaisance départementales.

Enfin, une stipulation qu'on trouve parfois dans le cahier des charges, et qui a pesé très lourdement sur certains casinos, est l'obligation de construire pour agrandissements. Exemple: en 1927, un établissement se voit obligé, pour ce motif, de porter son capital social de 250.000 francs à 2.500.000 francs; en 1929, des constructions étaient engagées pour 7 millions 606.044 francs, alors que les prévisions n'avaient été que de 3.750.000 francs. Il était dû aux entrepreneurs 3.059.969 fr.; un emprunt de 4 millions dut être contracté.

Parmi les autres dépenses correspondant à une recette, les plus importantes concernent le théâtre. Les dirigeants de casinos voient souvent dans le théâtre, et probablement avec raison, une des formes les plus productives de leur publicité. Mais, ne faudrait-il pas aller jusqu'à compromettre la situation financière de l'établissement. Or, les déficits, et souvent des plus importants, sont ici la règle. Tel établissement, qui tirera du théâtre une recette de 3.755.000 francs aura dépensé de ce chef 7.034.000 francs; soit un déficit de 3.279.000 francs. Tel autre, pour une recette de 747.000 francs aura dépensé 2.209.000 francs, soit un déficit de 1.462.000 francs. On se bornera à signaler des déficits de 3.096.000, 3.500.000, 1 million 660.000, 839.000, 545.000 francs. Un établissement où le théâtre rapporte est une exception. Encore convient-il d'ajouter qu'aux dépenses déclarées il faudrait, assez souvent, ajouter une partie des frais généraux d'exploitation; les dépenses qui sont inscrites dans ces frais pour l'éclairage, le chauffage, les assurances s'appliquant dans nombre de cas, en majeure partie au théâtre.

Parfois même, c'est dans le compte des frais de premier établissement qu'il faut, pour cet objet, faire des recherches. On y a trouvé, dans un important casino, une somme de 2.260.550 francs qui se rapporteraient pour le théâtre, à la première année d'exploitation, et dont voici le décompte:

	francs.
Tournée X.....	225.000
Tournée Y.....	225.000
Tournée Comédie Française.....	118.000
Appointements de M. X.....	194.000
Troupe italienne.....	1.374.550
Artistes divers.....	124.000
<b>TOTAL.....</b>	<b>2.260.550</b>

Il y a là, à n'en pas douter, une des raisons de la situation actuelle de certains grands casinos. Aussi, a-t-on commencé dans quelques-uns, à dépenser moins, en renonçant aux troupes permanentes, aux tournées trop coûteuses, et en faisant un usage plus fréquent du cinéma. Il est caractéristique, à cet égard que, dans deux établissements importants de la même région, ce sont deux propriétaires de grosses entreprises de cinéma qui y sont devenus, avec le titre d'administrateur délégué, les principaux actionnaires, « les patrons ».

On n'insistera pas sur les autres chefs de dépense correspondant à des recettes, et qui se traduisent par un déficit: les hôtels assez souvent, les restaurants, parfois, un golf, etc. Il n'y a guère que la « limonade » qui soit généralement en bénéfice.

3° Les dépenses: b) Frais généraux.

Il n'a pas toujours été facile de faire le départ entre les frais généraux administratifs et ceux de l'exploitation. Notamment pour se rendre compte des sommes touchées, aux titres les plus divers et plus ou moins régulièrement, par les administrateurs et les membres du comité de direction, il a fallu conduire les investigations, à travers certaines obscurités, dans les comptes différents.

On a noté, plus haut, que, dans de nombreux casinos, la plus grande partie des actions se trouvaient dans les mains d'une personne ou de quelques personnes qui dirigeaient le conseil d'administration et disposaient absolument de l'assemblée générale. C'est ici que s'aperçoivent, du point de vue financier, les conséquences de cet état de choses. On se bornera à quelques chiffres.

*Dans un grand casino — l'abus dont il s'agit ne se rencontre, on le comprend, que dans des établissements d'importance — en 1930, les administrateurs et directeurs (cinq personnes) ont touché plus d'un million et demi de francs. Un d'entre eux a eu pour sa part 848.550 francs (en 1929, 788.705 francs). Dans un casino moins important, le président du conseil s'est contenté de 350.000 francs. Dans un troisième, les administrateurs se sont partagés 459.397 francs, dans un quatrième 500.918 francs, dans un cinquième 758.000 francs, dans un sixième 1.296.341 fr. 75, et dans un septième, 2 millions 93.000 francs. Il va sans dire que le produit des dividendes s'ajoute à ces prélèvements. Ailleurs encore, le président du conseil d'administration a reçu 229.101 fr. 45 et, à ses côtés, un « conseiller technique financier », 114.185 fr. 25. Ailleurs, c'est l'administrateur délégué qui est le plus favorisé, avec 235.000 francs. Dans un établissement où il n'a pu, il est vrai, depuis 1927, être payé ni jetons de présence, ni dividende, le président du conseil d'administration a touché 100.000 francs d'appointements et, en plus, à peu près la même somme pour une publicité à sa discrétion. Dans un autre casino dont la situation financière est critique, le président du conseil d'administration a touché 400.000 francs et un*

*administrateur, au titre de « directeur administratif », 250.000. Dans un dernier, enfin, il était dû, à titre de traitements, indemnités, tantièmes, etc. 850.000 francs aux administrateurs, dont 320.000 francs au seul administrateur délégué (pour 1929), mais la situation financière n'avait pas permis de les payer.*

Ces exemples doivent suffire. On signalera cependant un fait exceptionnel: dans un important casino, les administrateurs devant percevoir 268.500 francs pour un an, ont renoncé provisoirement à ces traitements et indemnités. A la demande d'explication de l'Inspecteur général il a été répondu que le 10 octobre 1931, il n'y avait en caisse que 3.000 francs, alors que de gros paiements étaient à effectuer les 15 et 30 du même mois, sans compter, d'ailleurs 323.000 francs encore dus à l'administrateur délégué.

Pour ces questions de rémunération, l'assemblée générale est souveraine, mais avec une réserve importante. Il a été jugé, en effet, qu'elle avait le droit d'allouer aux administrateurs une quote-part des bénéfices aux lieu et place, ou en sus, des jetons de présence, sauf le cas où les administrateurs abusaient de leur prépondérance dans l'assemblée générale pour se faire attribuer une part de bénéfices en disproportion avec les services rendus. Et il a été constaté que des traitements, indemnités, etc., étaient pris non sur les bénéfices, mais sur les frais généraux, donc avant tout bénéfice, et qu'ils n'étaient pas toujours décidés par l'assemblée générale.

Les munificences auxquelles des casinos n'ont pas encore renoncé se retrouvent dans les frais généraux d'exploitation. Il n'a pas été possible, partout, de se faire justifier entièrement les dépenses très importantes passées sous le nom de « publicité » (jusqu'à 1, 2 millions et plus pour un seul casino). On a été frappé de trouver, parfois, sur les livres comptables, comme dans les procès-verbaux du conseil d'administration, le terme singulier de « publicité occulte », et surpris du volume des sommes mises, à ce titre, à la discrétion du président du conseil d'administration ou de l'administrateur délégué. Et, d'autre part, les dépenses pour subventions et allocations, qu'il convient de rapprocher de celles de la publicité, ont paru, lorsque le cahier des charges ne les rendait pas obligatoires, assez souvent exagérées. Un casino qui a dépensé, en 1930, pour sa publicité, 2.883.010 fr. 55, a affecté 2.016.422 francs à diverses subventions et allocations, soit, au total, près de 5 millions, alors que les jeux ne lui avaient rapporté qu'un peu plus de treize millions.

Et l'Inspection générale s'abstiendra de commenter certaine subvention qui constitue une immixtion dans la vie publique.

Le personnel, dans nombre d'établissement, est excessif. Dans un casino, dont l'importance a cependant bien diminué depuis trois ans, on a relevé 627 employés, des croupiers aux danseuses et aux jardiniers. Dans deux établissements importants, le personnel, autre que celui des salles de jeux et du théâtre (les deux catégories les plus nombreuses), a nécessité des dépenses respectives de 2.058.000 francs et 2 millions 224.149 francs, plus du quart du bénéfice des jeux. Dans un troisième, dont le compte d'exploitation s'est soldé par un déficit de 609.780 francs, il a été payé au personnel (autre que celui des salles de jeu et du théâtre) 594.770 francs.

Enfin, de très grosses dépenses sont faites pour des travaux d'agrandissement, soit que des constructions nouvelles ou des aménagements nouveaux soient exigés par les villes, dans leurs cahiers des charges, soit que la prospérité des dernières années ait fait voir trop grand et prendre des engagements qui ont aujourd'hui compromis gravement la situation financière des établissements intéressés. On en a donné plus haut un exemple notable. D'autres peuvent être fournis. Un casino emprunte en 1927, pour s'agrandir, 4.054.869 francs; il en doit encore 2.998.722. Un autre, pour avoir ainsi engagé de trop considérables travaux de construction, a dû, en 1928 et 1929, reporter ses bénéfices, qui étaient considérables, 2.041.000 fr. et 2.811.000 francs; en 1930, il a connu un déficit de 4.714.000 francs et il lui restait à régler pour ses travaux une somme de 1.231.994 fr. 65. Enfin, quel est le casino, malgré ses réserves et son importance, qui pourrait sans inconvénients, comme telle société l'a fait en 1930, dépenser, en agrandissements, travaux, acquisitions et matériel, exactement 45.304.000 francs ?

Il faut ajouter que ces agrandissements nécessitent des frais d'entretien toujours accrus. Deux casinos, dont deux comptes d'exploitation se sont soldés par des déficits de 609.780 fr. et 317.784 francs, avaient payé, pour l'entretien de leurs immeubles, 483.384 francs et 310.000 francs.

On n'insistera pas ici sur les causes de cette exagération des frais généraux, trop fréquente dans les casinos de tous ordres: mégalomanie manifeste de certains dirigeants, incapacité de quelques autres et, à peu près partout, manque de surveillance, de contrôle, très particulièrement dans les services essentiels de la comptabilité. Et cette exagération n'a

point cessé partout avec les années maigres. Voici des chiffres caractéristiques pour un seul établissement.

	1929	1930
	francs.	fr. c.
Bénéfice net des jeux.	16.123 832	13.133.747 »
Excédent de recettes..	5.713.663	273.908 70
Frais administratifs...	997.338	909.022 »
Publicité.....	3.208.056	2.883.010 »
Subventions et allocations diverses.....	2.238 056	2.016.422 »
Fr. généraux d'exploit.	5.976.020	6.041.692 »
	12.419.470	11.820.146

Ainsi, alors que le bénéfice net des jeux avait diminué, d'une année à l'autre, de 1/5 environ et que l'excédent de recettes était tombé de 5.713.663 francs à 273.908 francs, les frais généraux, après paiement de toutes les dépenses correspondant à des recettes (jeux, théâtre, restaurant, hôtels, autres entreprises) n'avait baissé que de 1/20 en chiffres ronds. La situation semblait demander un effort un peu plus considérable.

Une dernière observation, dans l'examen de la situation financière des casinos, est relative à l'importance du total des chèques souscrits par les joueurs et escomptés par l'établissement. Cet usage qu'on dit nécessaire à la prospérité de ces établissements, risque, par un abus, d'augmenter singulièrement leurs difficultés financières. Le total de chèques impayés dépassait, dans un grand établissement 5.000.000 de francs, dans d'autres, d'une importance moindre: 640.000 fr. et 1.146.000 francs. Dans ce dernier, le déficit total de l'exploitation atteignait 4.714.000 francs.

#### 4° Diminution du produit des jeux.

Voici les totaux du produit des jeux (bénéfice de la boule et cagnottes du baccara) pour l'ensemble des casinos en 1927, 1928, 1929, et 1930. Pour 1931, les résultats ne peuvent être donnés au moment de la rédaction du présent rapport.

	francs.
Produit total des jeux.	
1927.....	388.690.739
1928.....	414.446.004
1929.....	405.935.775
1930.....	338.070.915

La diminution de 1927 à 1930 est donc de 50 millions.

Mais, si l'on considère ce qui reste du produit des jeux dans la caisse des casinos, la diminution, pour les établissements, est bien moins considérable. Sans même faire entrer en ligne de compte les prélèvements opérés par les villes en vertu des cahiers des charges, la progressivité est loin d'être atteinte, ici, celle de l'impôt perçu par l'Etat et, en défalquant seulement du produit des jeux cet impôt, on obtient les chiffres suivants:

**1927** (388.690.739 — 199.731.791) = 188.958.948

**1930** (338.070.915 — 171.666.683) = 166.404.232

La diminution de 1927 à 1930 n'est donc plus que de 22.554.716 francs. Ainsi, en réalité, et après deux années prospères, 1928 et 1929, où les jeux ont rapporté davantage qu'en 1927, on constate en 1930 une diminution qui est exactement de 11,7 p. 100 sur le chiffre de 1927. Cette diminution est notable, mais elle ne serait pas suffisante pour qu'on parlât de crise si l'année 1931, qui, nous le répétons, n'est pas encore apurée au moment où ce rapport est rédigé, n'accusait une baisse nettement sensible.

En tout cas, la diminution de recettes est bien plus accentuée pour l'Etat. Voici les chiffres:

Impôt progressif.

fr. c.

<b>1927</b> .....	199.731.791	»
<b>1928</b> .....	221.529.845	»
<b>1929</b> .....	212.621.835	»
<b>1930</b> .....	171.666.683	»

L'Etat a donc perçu en 1930 exactement 28.065.107 fr. 65 de moins qu'en 1927, soit un fléchissement de 14,1 p. 100, alors que les casinos n'ont reçu en moins que 22 millions 554.716 francs, soit une diminution de 11,7 p. 100 seulement.

C'est là un fait qui est généralement ignoré.

Mais pour se rendre encore mieux compte de la situation, il faut entrer dans d'autres détails. Voici les chiffres par casino, pour les quatre années: 1927, 1928, 1929, 1930 et les chiffres de 1931 jusqu'au mois de novembre:

a) 27 casinos où le produit des jeux a dépassé en 1927 2 millions:

<b>1927</b>	<b>1928</b>	<b>1929</b>	<b>1930</b>	<b>1931</b>
51,3	55,2	50,8	31,6	21,8
45	59,3	53,8	41,8	20,4
42,3	34,1	35,2	21,6	?
42,2	49,6	41,9	34,7	10,4
33,1	32,1	21,1	10,9	10,5
25,2	21,7	18,3	16,4	?
12,7	15,2	17,3	14	14,2
16,1	14,2	13,3	8,6	6,3
10,2	13,1	8,6	10,8	11,4
6,7	8,7	7,2	5,4	3,4
6,5	6,4	5,2	6,1	4,2
5,9	5,2	6,3	4,3	2
4,8	5	6,4	6,6	4,8
5,4	4,1	5,2	5,7	5
2,2	4,1	5,3	3,4	2,8
4,5	3,8	3,5	2,3	1,3
2,7	3,7	2,9	2,8	1,7
3,8	3,5	3,6	3,6	2,7
2,9	5,2	3,2	3	2,7
2,4	3,1	3,5	2,1	2
2,04	3,07	1,7	1,4	1,4
4,1	3,05	2,2	2,9	2,9
2,4	2,8	2,3	1,3	7
3,3	2,6	2,6	1,9	1,9
2,1	2,4	2,3	1,5	9
2,6	2,3	1,8	1,8	1
2,04	2,06	1,6	1	6

b) 15 casinos où le produit des jeux était compris en 1927 entre un et 2 millions.

<b>1927</b>	<b>1928</b>	<b>1929</b>	<b>1930</b>	<b>1931</b>
1,7	3,06	1,7	6	2
1,7	1,3	1,8	8	6
1,6	1,2	1,02	1,06	8
1,5	1,4	1,8	1,4	?
1,4	1,4	1,7	1,07	1,02
1,3	1,3	1,4	1,1	1,8
1,26	1,1	9	1,1	5
1,22	1,1	5	4	2
1,21	1,3	1,7	1,6	1
1,25	1	1,4	1,3	6
1,13	1,8	1,7	1,06	7
1,09	1,1	1,4	1,1	?
1,02	1,1	7	5	3
1,3	1,4	1,4	4	7

c) 14 casinos où le produit des jeux était compris en 1927 entre 500.000 fr. et un million.

1927	1928	1929	1930	1931
995	1.100	1.690	1.115	628
968	1.125	1.109	1.454	1.190
960	967	843	261	181
837	1.060	1.380	1.143	1.080
923	644	615	743	?
800	939	1.096	803	530
772	449	295	322	254
755	901	791	621	520
771	979	984	1.073	378
686	658	958	958	591
652	703	676	705	485
635	586	613	615	365
617	1.101	1.490	1.261	732
549	379	464	292	312

d) 26 casinos où le produit des jeux était compris en 1927 entre 150.000 et 500.000 francs.

1927	1928	1929	1930	1931
490	418	297	376	274
451	415	459	368	?
431	586	762	193	52
429	560	551	581	370
410	346	301	221	172
388	291	304	326	233
375	466	711	672	500
334	308	387	217	?
323	337	412	409	207
318	422	436	535	470
318	592	190	388	383
307	414	359	347	402
297	216	121	178	118
292	303	196	175	117
375	204	301	280	205
267	290	225	197	213
250	267	661	1.194	446
241	496	580	438	222
227	216	155	263	70
199	201	248	256	224
196	171	669	612	382
183	204	208	175	104
171	203	309	364	360
164	131	125	119	67
161	178	104	159	70
156	248	270	234	261

Nous négligeons les petits établissements où le produit des jeux, en 1927, n'a pas atteint plus de 150.000 francs.

Des tableaux qui précèdent on peut tirer les constatations suivantes:

1° La diminution du produit des jeux affecte tout particulièrement les grands casinos.

Ont eu, en 1930, un produit supérieur à celui de 1927:

sur les 27 accusant plus de 2.000.000 en 1927.....	7	soit 25,9 %.
— 15 — de 1.000.000 à 2.000.000.	4	— 26,6 %.
— 14 — de 500.000 à 1.000.000.	8	— 57,0 %.
— 26 — de 150.000 à 500.000.	14	— 53,8 %.

2° La diminution s'est accentuée en 1931. En faisant abstraction des résultats non encore connus, on peut dresser le tableau suivant qu'on comparera avec celui qui précède.

Ont eu en 1931 un produit supérieur à celui de 1927:

sur les 27 accusant plus de 2.000.000 en 1927.....	3	soit 11,1 %.
— 15 — de 1.000.000 à 2.000.000.	2	— 13,3 %.
— 14 — de 500.000 à 1.000.000.	3	— 21,0 %.
— 26 — de 150.000 à 500.000.	9	— 34,6 %.

3° La diminution en 1931 n'a épargné que de rares casinos. Pour préciser on donnera un tableau des casinos où le produit des jeux est supérieur en 1931 (année arrêtée à novembre) à celui de 1927, en négligeant ceux où le produit des jeux en 1927 ne dépassait pas 150.000 francs.

Produit des jeux.

en 1927	en 1930	en 1931 jusqu'à novembre.
12.761.000	14.028.000	14.203.000 — —
10.234.000	10.885.000	11.460.000 — —
2.238.000	3.409.400	2.859.000 — —
1.212.000	1.652.000	1.483.000 — —
1.095.000	1.281.000	1.197.000 — —
968.000	1.454.000	1.191.000 — —
837.000	1.143.000	1.080.000 — —
617.000	1.261.000	732.000 — —
375.000	672.000	500.000 — —
318.000	535.000	470.000 — —
319.000	388.000	383.000 — —
307.000	347.000	402.000 — —
250.000	1.194.000	446.000 — —
199.000	256.090	224.000 — —
196.000	612.000	382.000 — —
171.000	364.000	360.000 — —
156.000	234.000	261.000 — —

La portée de tous ces chiffres est que la diminution du produit des jeux qui a atteint de façon si inégale le plus grand nombre des casinos, non la totalité, n'a pas pour unique cause la situation économique générale et que des causes locales ont joué ici un rôle important. Elles se découvrent précisément dans les diverses constatations faites plus haut: une administration sans contrôle et qui ne ménage pas toujours les frais d'administration; exagération des frais d'exploitation: munificence dans la publicité (très souvent sans justifications) et dans les subventions les plus diverses, engagements pour constructions et agrandissements parfois inconsidérés et ruineux, insuffisance d'ensemble de la comptabilité et, parfois, désordre suspect, enfin, développement de la « banque ouverte ». (Pour ce dernier point, Cf. le précédent rapport.)

4° Il conviendrait de ne pas oublier, les tableaux ci-dessus le montrant dans le détail, les casinos ont connu en 1928 et, pour beaucoup d'entre eux, même en 1929, une grande prospérité. Le produit total des jeux était passé de 1927 à 1928, de 388.600.000 francs à 414 millions et, encore en 1929, à 405.900.000 francs. Des réserves ont été faites dans la caisse des établissements et, plus encore, dans les mains des actionnaires. Un conseil d'administration, en constatant pour 1930 la diminution des recettes et la réduction des bénéfices disait, dans son rapport aux actionnaires:

« Veuillez vous souvenir simplement des dividendes importants que nous vous avons distribué depuis de nombreux exercices. »

Ces paroles auraient être répétées dans nombre d'assemblées générales. Ici, elles ont dû être appréciées des 15 actionnaires présents ou représentés: en 10 ans, cette société leur a distribué 59 millions de bénéfices.

Le conseil d'administration exprimait: « l'espoir que lorsque les difficultés économiques seraient aplanies et que les pouvoirs publics auraient compris la nécessité d'une détaxe, la période des profits reprendrait son cours normal ». Il venait d'être rappelé dans le même rapport que, pour 1930, la société avait dépensé en agrandissements, travaux, acquisitions et mobilier, exactement 45.304.000 francs.

#### IV

##### CONCLUSIONS

###### 1° *Au sujet de la situation administrative.*

a) Il y aurait lieu de préciser aux directeurs responsables qu'en même temps que la totalité des documents de la comptabilité commerciale du casino et de la comptabilité spéciale des jeux, doit être tenue constamment, à la disposition des agents vérificateurs, la totalité des documents administratifs;

statuts, déclarations légales, procès-verbaux du conseil d'administration et de l'assemblée générale, avec toutes pièces annexes, cahiers des charges, contrats, etc., et leur rappeler l'obligation où ils se trouvent, lorsqu'ils quittent la station, de laisser notamment au préfet ou au sous-préfet, et au commissaire spécial ou de police, soit leur adresse personnelle, soit celle du membre du comité de direction chargé de le remplacer et de produire la totalité des documents administratifs et financiers.

b) Ne devraient pas faire partie du conseil d'administration d'un casino, les élus locaux en exercice (comme les juges du tribunal de commerce, les conseillers généraux ou d'arrondissement, les maires, adjoints et conseillers municipaux) et les fonctionnaires en activité de service.

c) Le domicile d'une société exploitant un casino doit être dans cet établissement (les séances du conseil et l'assemblée générale pouvant se tenir, dans les conditions légales, soit dans un autre immeuble, soit dans une autre ville).

d) Enfin, il y aurait lieu d'exiger l'approbation expresse par l'Etat; 1° des statuts, au moment de l'examen de la demande en autorisation; 2° de toute modification aux statuts, dès le vote de l'assemblée générale et avant son application.

###### 2° *Au sujet de la comptabilité.*

a) La comptabilité d'un casino doit être tenue par un comptable dont le temps de collaboration dépendrait de l'importance de l'établissement.

b) Le livre de caisse, qui peut seul dispenser de la tenue au jour le jour du livre journal, doit, dans tous les cas être tenu au jour le jour et, donner tant, aux recettes qu'aux dépenses, le détail de chaque opération.

c) La tenue du grand livre et du livre des inventaires doit être rendue obligatoire dans tous les casinos.

d) Le livre-journal et le livre des inventaires doivent être paraphés à chaque folio et tenus selon les prescriptions du Code de Commerce (nouvel art. 10).

e) Le grand livre doit être un registre: l'emploi du système à feuillets mobiles est à interdire dans un casino. La balance des écritures doit être faite au moins mensuellement.

f) Les pièces justificatives des recettes et des dépenses doivent être l'objet de plus de soins: régulièrement établies (et pour les pièces de dépenses toujours signées par la partie prenante), numérotées et les numéros d'ordre reportés sur le livre de caisse, enfin classées.

g) Il y aurait lieu de rappeler l'obligation pour le titulaire de l'autorisation de jeux qui exploite plusieurs établissements, situés ou non dans la même localité, de tenir pour le casino une comptabilité commerciale complètement distincte de celle des autres établissements.

h) Les agents vérificateurs devraient vérifier plus souvent l'existence des fonds qui, d'après les écritures, se trouvent dans la caisse centrale et dans les caisses secondaires.

i) A défaut d'une loi réglementant les bilans sociaux soumis à la publicité, il y aurait lieu de fixer des règles précises, et les mêmes dans tous les casinos, pour la présentation du bilan. Les mêmes désignations doivent s'appliquer aux mêmes choses, et chaque poste de l'actif ou du passif doit se retrouver à la même place. L'inexactitude matérielle des relevés ou le défaut de sincérité des évaluations devrait entraîner le retrait de l'autorisation.

j) Quant aux commissaires aux comptes, il y aurait lieu de décider que ne pourraient être présentés au choix de l'assemblée générale en cette qualité que les experts-comptables accrédités auprès d'un tribunal, ou bien muni du récent diplôme d'Etat.

k) Les commissaires aux comptes doivent pouvoir exercer leur contrôle, selon l'importance du casino, un ou plusieurs jours par mois, et non seulement au moment de la préparation de l'assemblée générale.

l) Il y aurait lieu de faire état des prescriptions ci-dessus dans l'arrêté d'autorisation.

### 3° *Au sujet de la situation financière.*

L'Inspection générale est persuadée que la situation financière actuelle d'un grand nombre de casinos s'explique non uniquement par la crise économique générale, mais par l'imprévoyance qui a mis ces établissements dans les plus mauvaises conditions pour affronter la crise. Celle-ci devrait motiver une

profonde réorganisation des méthodes et, pour l'administration, un sérieux effort de discernement, de documentation et de contrôle.

Discernement dans le nombre des établissements où sont autorisés les jeux et dans les garanties offertes par le particulier ou la société qui demande l'autorisation.

Documentation de la marche de ces entreprises à toute époque de leur fonctionnement.

Contrôle approfondi dans le triple intérêt de l'Etat, du public et des casinos eux-mêmes, dont la marche régulière est une garantie pour la clientèle et contribue à les tenir en faveur.

Les mesures énumérées dans les présentes conclusions, contribueraient sans doute, à cette réforme nécessaire.

## LES PRISONS DÉPARTEMENTALES

(Rapporteur : M. Mossé, Inspecteur général.)

La tournée de 1931 sur les prisons départementales a eu principalement pour objet d'examiner les questions que soulève l'application des dispositions législatives ou réglementaires intervenues ces dernières années, et d'apprécier la situation de ces prisons, tant du point de vue de leur nombre et de leur valeur pénitentiaire, que de leur fonctionnement administratif et financier.

Du premier aspect de la question, une synthèse paraissait utile au lendemain d'une sorte de retour au statu quo ante qui résultait de la loi du 22 août 1929, par rapport au système du décret de 1926.

La réouverture des prisons qui avaient cessé de fonctionner pendant près de 4 ans, posait une série de questions de locaux, d'aménagement, de matériel, et elle nécessitait un coup d'œil sur l'état d'avancement du programme cellulaire tracé en 1875 et dont, comme conséquence de la guerre, de même que par application du décret de 1926, un ralentissement très notable devait inévitablement être constaté.

Cette réouverture soulevait, d'autre part, le problème du fonctionnement du système de la régie, dont la généralisation avait précisément été concomitante au décret de 1926 et qui était désormais appelé à s'étendre sur un ensemble beaucoup plus disséminé d'établissements. D'où l'intérêt, non seulement d'examiner l'application des règles tracées par l'instruction de 1927 visant les approvisionnements en denrées et matières et la tenue des économats, mais encore le fonctionnement financier du système d'avances en deniers pour le paiement des dépenses qui incombent désormais intégralement au trésor. Même observation pour les recettes dont l'intégralité revient à l'Etat.

Quant au personnel, l'application de la loi de 1929 supposait la création d'emplois, notamment de surveillants-chefs pour toutes les prisons réouvertes, auxquels il y avait lieu de pourvoir, soit par la réaffectation du personnel en surnombre, soit par des promotions nouvelles, emplois pour lesquels l'administration devait escompter une compétence professionnelle plus étendue et plus solide qu'à l'époque où le système de la régie n'était pas généralisé.

A cet égard, la création récente d'une école pénitentiaire, instituée en vue de perfectionner le recrutement du personnel des prisons, méritait d'être appréciée dans ses résultats.

Par ailleurs, l'Inspection générale avait à se préoccuper du travail des détenus, dont il semble que la concentration favorise le rendement et, ici encore, la réforme de 1926 avait été suivie d'une étude très complète des tarifs pénitentiaires qui avait abouti à leur relèvement général. Il importait de savoir si la situation pouvait être maintenue avec une répartition plus émiettée de la population pénale.

Enfin, une loi de 1928 avait modifié, au bénéfice du Trésor, le mode de récupération des frais de justice imputables sur le pécule des détenus, et il convenait de s'assurer des conditions dans lesquelles ces dispositions étaient appliquées et d'apprécier leurs résultats.

Ce sont là, et sans préjudice des observations particulières que signalent les rapports de tournée dans chacun des établissements inspectés, les points les plus saillants qui appelaient l'attention des Inspecteurs généraux et qui sont résumés dans le présent rapport.

## I

### REOUVERTURE DES PRISONS D'ARRONDISSEMENTS

La réforme de 1926 et son abandon presque complet par la loi du 22 août 1929 ayant porté, avant tout, sur l'organisation judiciaire, à laquelle on n'a fait que souder, en quelque sorte, l'organisation pénitentiaire, l'Inspection générale ne saurait émettre d'avis sur les arguments invoqués lors de leur élaboration respective, ni sur les motifs qui ont, tour à tour, emporté les décisions des pouvoirs publics.

Elle aurait pu, tout au plus, si elle avait été particulièrement frappée des inconvénients de prisons trop disséminées, se demander si le rétablissement des tribunaux entraînait toujours, par là même, celui de la prison du siège, mais l'affirmative ayant été décidée sans hésitation à l'égard des maisons d'arrêt pour la commodité des instructions qui s'y poursuivent, la question n'offrait qu'un intérêt théorique et elle est d'ailleurs très controversable.

On se bornera à rappeler que le décret du 3 septembre 1926 ne maintenant dans chaque département qu'un tri-

bunal de première instance au chef-lieu et des sections de tribunaux dans certains arrondissements, avait, en consacrant la modification de l'article 603 du Code d'Instruction criminelle, réduit le nombre des prisons de courtes peines à une maison d'arrêt près de chaque tribunal et à une maison de justice auprès de chaque cour d'assises.

En fait, il a subsisté un nombre de prisons légèrement supérieur à celui des tribunaux ou sections, par suite du maintien, à titre de maisons de correction seulement, des prisons de Chinon, Coulommiers, Dinan, Grasse, Montargis, Provins, Remiremont, Rethel, Romorantin, Les Sables-d'Olonne. Il y avait 144 prisons alors qu'on ne comptait que 131 tribunaux ou sections de tribunaux.

La loi de 1929, sans revenir intégralement au système antérieur à 1926, a décidé que le nombre des sections de tribunaux départementaux serait augmenté jusqu'à atteindre celui des anciens tribunaux d'arrondissement supprimés, à l'exception de ceux qui n'avaient pas rendu une moyenne de 200 jugements par an au cours des années 1923, 1924, 1925, et situés dans des localités qui n'offraient pas de difficultés particulières de communication.

D'autre part, ceux de ces tribunaux qui n'avaient rendu qu'une moyenne de jugements inférieure à 400, n'étaient remplacés sous forme de sections qu'avec un moins grand nombre de magistrats, et celles-ci étaient rattachées, du point de vue du parquet et de l'instruction, ainsi que du jugement des flagrants délits, à l'une des sections du tribunal départemental. Les crimes et délits commis dans ces arrondissements étaient instruits par le juge d'instruction du tribunal ou de la section du tribunal de rattachement.

L'article 7 de la loi disposait qu'il n'y aurait de maisons d'arrêt qu'auprès des sections de tribunaux autres que celles ci-dessus. Une commission spéciale était chargée d'opérer, parmi les organismes judiciaires ainsi rétablis, cette ventilation et ce classement.

En conformité de ces textes et des mesures de classement adoptées par la commission spéciale, le rétablissement des maisons d'arrêt, auprès de chaque section de tribunal reconstituée avec magistrature et compétence complètes, a été effectué par l'Administration pénitentiaire.

Le classement et les opérations de réouverture des prisons qui lui ont été consécutives, s'est effectué par étapes. Une première tranche des prisons d'arrondissement a été réouverte

à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1930 : Alès, Autun, Avranches, Bar-le-Duc, Bayeux, Belley, Bernay, Blaye, Bonneville, Bourgoin, Bressuire, Brioude, Brive, Cambrai, Carpentras, Châteaubriant, Château-Thierry, Clermont, Corte, Cusset, Dax, Dôle, Domfront, Epernay, Etampes, Fontainebleau, Fontenay-le-Comte, Fougères, Hazebrouck, La Réole, Largentière, Les Andelys, Libourne, Lunéville, Lure, Mantes, Monbéliard, Montdidier, Montélimar, Montreuil-sur-Mer, Narbonne, Pont-Audemer, Pontarlier, Pontivy, Pont-l'Évêque, Péronne, Rambouillet, Saint-Amand, Saint-Claude, Saint-Dié, Saint-Flour, Saint-Jean-de-Maurienne, Saint-Julien, Saint-Lô, Saint-Omer, Sedan, Senlis, Soissons, Tarascon, Thonon, Tournon, Verdun, Vervins, Villefranche-de-Rouergue, Villefranche-sur-Saône, Vouziers, Wassy, et Yssingeaux.

Une deuxième tranche n'a été réouverte qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1931 : Albertville, Aubusson, Bagnères-de-Bigorre, Baume-les-Dames, Beaune, Céret, Charolles, Châteaudun, Château-Gontier, Châteaulin, Clamecy, Cognac, Condom, Dreux, Falaise, Gray, Issoire, Joigny, Jonzac, La Châtre, La Flèche, Lannion, Lesparre, Loudun, Lourdes, Louviers, Mamers, Marennes, Marmande, Mayenne, Mirecourt, Morlaix, Mortagne, Moutiers, Neufchâtel, Pamiers, Redon, Ribérac, Rochefort, Rocroi, Saint-Girons, Saint-Marcellin, Saint-Pol, Toul, Trévoux.

Il n'a été dérogé, jusqu'ici, au principe d'interdépendance, consacré par la loi de 1929, qu'à l'égard de six prisons sièges de sections de tribunaux, dont la réouverture a été ajournée pour des motifs qui seront exposés plus loin.

L'article 13 de la loi de 1929 disposait que les dépenses d'aménagement, de transformation et de construction nécessitées par l'application de la loi, seraient à la charge exclusive de l'État.

En conséquence, par dérogation aux règles juridiques qui mettent les dépenses de cette nature à la charge des départements, un crédit spécial a été inscrit au chapitre 16 du budget de l'Administration pénitentiaire, et c'est celle-ci qui a approuvé et payé les dépenses nécessitées par la réouverture des maisons d'arrêt.

Ces travaux une fois terminés, les établissements reconstitués ont fait l'objet d'une réception et prise en charge par les départements qui doivent, conformément au droit commun, en assurer l'entretien.

Il avait été décidé par l'Administration pénitentiaire de faire appel pour ces ouvrages aux ingénieurs des manufactures de l'État, sauf pour les établissements dont les travaux

étaient indissociables de ceux à effectuer à d'autres immeubles départementaux, tels que les palais de justice et dont l'exécution était confiée aux architectes départementaux. Dans quelques très rares départements également, où les conseils généraux, dès la promulgation de la loi de 1929, avaient voté les crédits nécessaires à la réouverture des prisons et confié leur exécution à leurs architectes, le rôle de l'État ne pouvait plus que se borner à intervenir pour le remboursement des dépenses mises à sa charge.

Les avantages escomptés d'une pareille mesure paraissent devoir résider, principalement, dans l'uniformité des programmes d'exécution, peut-être aussi dans un contrôle plus étroit des dépenses.

En effet, de sensibles écarts auraient pu se manifester dans l'estimation et la nature des travaux de remise en état si elles avaient été laissées aux initiatives éparses des architectes départementaux. Au contraire, en recourant à un corps homogène de techniciens, l'Administration était mieux à même d'exécuter un plan quasi uniforme et d'assurer quelque unité de vue dans les dépenses.

Dans l'ensemble, ce résultat paraît avoir été obtenu, à l'exception de départements où se sont posés des problèmes particuliers et de ceux où cette initiative n'a pas été accueillie favorablement par les assemblées départementales.

Les problèmes particuliers sont apparus là où les prisons supprimées en 1926 avaient été affectées à d'autres services, moyennant d'assez grosses dépenses d'appropriation, et où il a fallu envisager des travaux de grandes envergure et, parfois, recourir à des indemnités d'éviction, pour congédier ou compartimenter les occupants. Ces situations ont été heureusement assez rares, le plus grand nombre des prisons fermées en 1926 étant demeurées à l'abandon ou affectées à des services publics dont le déménagement n'a pas rencontré d'obstacles.

L'utilisation des prisons qui ne sont pas demeurées désaffectées, de 1926 à 1929, a consisté pour certaines d'entre elles à les faire servir comme chambres de sûreté, ainsi à Lunéville, à Usse!, à Vendôme; parfois comme dépôt d'archives (Bagnères, Toul) ou comme dépôt de matériel de services, tels que le tribunal ou les ponts et chaussées (Brive, Lourdes) ou les services de désinfection (Mirecourt). La prison de Dreux a été utilisée comme bureau de placement. Dans certaines, comme à Monbéliard, on a logé des « sans abri ». Enfin, quelques autres ont servi de logement, soit à des fonctionnaires locaux, soit même à de simples particuliers (Pontarlier, Bar-

le-Duc, etc). A Fougères, où la prison avait été affectée à l'hébergement de familles nombreuses, la municipalité n'a pas fait de difficultés pour intervenir dans le coût des travaux de remise en état.

Plus délicate a été la question de la prison de Corte, affectée, dans l'intervalle, à une caserne de gendarmerie, et où de gros travaux ont été jugés nécessaires pour ne la rendre, encore que partiellement, à sa destination primitive.

A Saint-Claude, où une indemnité a dû être consentie à l'occupant intérimaire, les travaux de remise en état ont également été malaisés et se compliquaient de difficultés inhérentes à un ancien projet de réfection complète, datant de 1906, et dont l'exécution avait été retardée au point de n'être entreprise qu'à la veille de la guerre. Interrompue de nouveau et reprise en 1925, c'est cette fois la survenance du décret de 1926 qui y mit obstacle.

Cette situation n'est pas isolée. Certaines prisons n'ont été réouvertes en leur état actuel qu'à titre tout à fait provisoire, à raison de projets de constructions abandonnés en 1926, et des questions délicates se sont posées par suite de l'augmentation du coût des dépenses depuis cette époque, voire même, comme à Soissons et à Péronne, où il s'agissait de prisons endommagées par la guerre, du fait que les départements avaient touché des dommages de guerre.

Enfin, à côté de ces prisons, dont la réouverture a été subordonnée à l'aplanissement de ces difficultés spéciales, il en est six dont elle a été ajournée, car il fallait, de toute nécessité, les reconstruire.

Ce sont les prisons de Tarascon, remise à l'Administration des Beaux-Arts, Muret, Thonon et Saint-Dié démolies par les départements propriétaires, Sarlat vendue à la commune pour être affectée à des locaux scolaires, et celle de Villefranche, demeurée en l'état, mais très fortement endommagée.

Bien que les crédits obtenus du Parlement pour l'exécution de la loi de 1929 aient compris le coût de ces dépenses, leur réouverture est restée subordonnée à l'élaboration d'un plan de reconstruction comportant le choix d'un emplacement.

Jusque là, les détenus justiciables des tribunaux de ces localités rétablis avec compétence entière, sont maintenus dans les prisons d'Avignon, Saint-Julien, Remiremont, Lyon, Périgueux et Aurillac, et leur transfert, tant à l'instruction qu'à l'audience, s'effectue dans des automobiles cellulaires.

Les dépenses d'acquisition de ce matériel ont évidemment constitué une charge supplémentaire pour l'Administration pénitentiaire, compensée toutefois par l'économie des dépenses de fonctionnement de ces établissements, notamment en personnel. Quant aux dépenses de transfèrement, elles ont été examinées par les Inspecteurs généraux qui n'ont suggéré d'économie que par la réduction du nombre des voyages, s'il est possible aux juges d'instruction de faire coïncider leurs jours d'interrogatoire avec les jours d'audience du tribunal.

Quoi qu'il en soit, les prisons ci-dessus sont destinées à être réouvertes et les plans de reconstruction de quatre d'entre elles ont déjà fait l'objet d'examens par l'Administration pénitentiaire.

Parmi les dépenses de réouverture des prisons entièrement à la charge de l'Etat figuraient les dépenses de matériel. A cet égard, la hâte que certaines circonscriptions pénitentiaires ont apportée, en 1926, à provoquer la vente par les domaines du matériel des prisons supprimées, a contraint l'Administration à doter les prisons réouvertes d'un matériel entièrement neuf. Certains Inspecteurs généraux n'ont pas été sans constater, toutefois, qu'il existait, çà et là, quelques stocks d'objets dont l'inventaire aurait pu être porté en temps utile à la connaissance de l'Administration centrale.

D'une façon générale, il n'y a guère que les lits dont les prisons réouvertes ont été réapprovisionnées sans achats nouveaux, encore que, dans certaines, ils aient été jugés inutilisables, et que dans celles où il a fallu en racheter, comme à Fontenay-le-Comte, par exemple, les 25 lits qu'on a dû y acquérir aient coûté 5.725 francs alors que leur vente par les domaines en 1926 avait rapporté 60 francs.

Malgré quoi, le filtrage sévère qu'a fait subir la commission des marchés de la régie, siégeant auprès de la direction de l'Administration pénitentiaire, aux propositions d'achat de matériel, surtout lors de la réouverture de la seconde tranche de prisons, a réduit à des limites raisonnables les charges financières de l'Etat, et dosé, suivant l'effectif moyen de ces prisons, l'aménagement en mobilier. Assez rares ont été celles où on a constaté un léger excès de tables ou d'armoires, alors que, par contre, on semble, dans la plupart de ces prisons, avoir omis de réapprovisionner les bibliothèques.

L'ensemble de ces dépenses, comprenant les travaux de remise en état et l'achat de matériel, s'est élevé à :

francs.				
1.260.097	pour	5	prisons de la circonscription de	Melun.
105.688	—	—	—	Fontevrault.
33.765	—	5	—	Clairvaux.
428.218	—	10	—	Lyon.
63.260	—	2	—	Riom.
258.421	—	7	—	Poissy.
228.118	—	8	—	Caen.
173.238	—	3	—	Montpellier.
58.918	—	9	—	Rennes.
132.658	—	6	—	Bordeaux.
424.325	—	9	—	Loos.
83.739	—	8	—	Toulouse.
216.616	—	7	—	Nîmes.
234.691	—	1	—	Marseille.

TOTAL 3.701.752

(Les circonscriptions de Haguenau et d'Ensisheim ne comportent pas de réouverture de prisons.)

Le crédit accordé en 1931 sur le chapitre des travaux aux bâtiments s'était élevé à 12.057.000 francs, dont le surplus doit être affecté à la construction des six prisons non réouvertes. Un nouveau crédit de 3.843.750 francs est prévu au budget de 1932 pour l'accomplissement de la seconde tranche de travaux.

Si la question des travaux et fournitures laissés entièrement à la charge de l'Etat par la loi de 1929 n'a donc donné lieu, dans l'ensemble, qu'à d'assez rares difficultés, celle du partage des dépenses des travaux complémentaires et ceux d'améliorations futures ne s'est pas faite partout en plénitude d'accord entre l'Etat et le département.

Exagérément simplifié en Vendée, où le département s'est trouvé exonéré de toute contribution par suite d'une erreur commise au sujet de la propriété de la prison de Fontenay-le-Comte, ce problème n'a pas été partout facile à résoudre.

Certains Conseils généraux n'ont pas envisagé favorablement l'initiative de l'Administration pénitentiaire qui leur est apparue comme impliquant une sorte de dépossession d'attributions de leurs architectes départementaux, et en ont fait le prétexte d'un refus de contribuer à ces dépenses.

L'Inspection générale a cru pouvoir éviter de prendre posi-

tion. En effet, le dépôt récent du projet de loi sur les finances départementales et communales, qui ne laisse pas les dépenses d'entretien des bâtiments pénitentiaires à la charge des départements, est de nature à faire cesser toute controverse (1).

Ce texte rendrait même inutiles les prescriptions minutieuses de la circulaire du 30 septembre 1930 quant à la discrimination des travaux qu'il s'agissait d'envisager, pour la remise en état des prisons, lors de l'établissement des procès-verbaux des commissions de réception, et pour la ventilation, entre le département et l'Etat, des travaux restant à faire après réception.

Assez nombreuses ont été les commissions de réception qui ne se sont pas mises d'accord sur ce point. Composées du préfet, de l'ingénieur en chef ou de l'ingénieur des Manufactures de l'Etat, de l'architecte départemental et du directeur de la circonscription pénitentiaire, elles avaient à statuer d'après un schéma tracé par les instructions ministérielles qui distinguaient les travaux effectués et restant à faire.

Pour les premiers, les commissions devaient apprécier si les prisons étaient remises dans l'état où elles se trouvaient en 1926, et dresser éventuellement la liste des travaux qui incombaient aux départements du fait de leur propriété, et de ceux qui, effectués par les architectes départementaux, rentraient dans la catégorie des dépenses d'Etat. Egalement, de ceux qui étaient imputables sur fonds de dommages de guerre, de sinistres, etc.

Pour les seconds (travaux à faire), elles devaient distinguer entre les travaux de remise en état et les travaux d'amélioration, et proposer une répartition des uns et des autres entre le département et l'Etat. Parmi les travaux d'amélioration, on citait, sans parler de ceux de consolidation, l'installation du chauffage central, de l'éclairage électrique, du téléphone, les aménagements sanitaires, l'alimentation en eau courante, la protection contre l'incendie.

Mais si la plupart des procès-verbaux ont satisfait aux préoccupations de l'Administration centrale, d'autres n'ont été établis qu'au cours d'un examen assez superficiel ou n'ont réalisé l'accord de vues que sur la nature des travaux à faire, mais non pas sur les contributions respectives du département et de l'Etat.

(1) Il est toutefois à noter que certains départements hésitent à l'heure actuelle à élaborer des plans de construction de prisons nouvelles, dans l'incertitude où ils sont sur le point de savoir si la loi future mettra à la charge de l'Etat, comme conséquence de la dévolution de propriété, l'amortissement des emprunts contractés par eux pour l'exécution de ces travaux.

Il est à noter que pour les prisons de Wassy, Cambrai, Saint-Omer, Châteaulin, Largentière, Brioude, aucun travail de remise en état n'a été considéré par la commission de réception comme imputable aux départements. Les travaux de remise en état à la charge de l'Etat dans les prisons de Narbonne et de Pontoise ont été jugés insuffisants par lesdites commissions. L'accord ne s'est pas réalisé pour la prison de Dôle, où il a été objecté par l'architecte départemental que les travaux auraient coûté moins cher s'ils avaient été entrepris entre 1926 et 1929. Dans le Doubs, pour la prison de Montbéliard, le représentant du département n'a pas admis la responsabilité de celui-ci pour les dégâts commis par les nomades. Des réserves ont été formulées par les architectes départementaux, parfois même par les sous-préfets, sur les travaux du département de l'Aveyron (prison de Villefranche), de l'Oise (Senlis et Clermont), de Saône-et-Loire (Autun), de la Meuse (Bar-le-Duc, Verdun). Ces travaux ont été nettement rejetés dans la Drôme et en Seine-et-Marne pour le motif que les départements n'avaient pas été consultés ni mis à même d'en contrôler l'exécution.

Enfin, certaines commissions n'ont pas exprimé d'avis sur le partage des dépenses, notamment pour les prisons de Libourne et d'Alès. Dans ce dernier cas, la commission a excipé d'un défaut de mandat à cet effet.

Un autre aspect du problème était l'adhésion des assemblées départementales.

Certaines d'entre elles n'ont pas homologué les propositions des commissions de réception; par exemple, dans le Doubs, où après avoir accepté les travaux de la prison de Montbéliard rejetés par la commission, le conseil général a refusé ceux de la prison de Pontarlier qu'elle avait admis.

Dans la Meuse, la part de l'Etat dans la prison de Verdun s'est trouvé comprendre une fraction de celle qui eut dû incomber au département, par suite d'une erreur commise dans la ventilation proposée.

D'autre part, on sait que l'indifférence de bien des départements, pour ne pas dire, parfois, leur parti pris vis-à-vis des travaux des établissements pénitentiaires, sans être, évidemment générale, puisque certains départements (Alpes-Maritimes, Aisne, Loire, Savoie, Indre) viennent de consentir des crédits appréciables, est néanmoins assez répandue, et a trouvé des motifs de confirmation dans l'état actuel de leurs finances.

On sait également que l'Administration centrale a toujours

bésité à faire usage des dispositions coercitives de la loi de 1893 et qu'on ne trouve qu'un seul exemple d'inscription d'office, celui du décret du 3 août 1931, pour les travaux de la prison de Limoges, qui tient à des circonstances toutes particulières.

La question de l'application des instructions de la circulaire de 1930 et, surtout, celles des conséquences à entrevoir, eu égard à l'exécution de ces programmes, n'a plus, évidemment, le même intérêt depuis le dépôt du projet de loi susvisé sur les finances départementales et communales, et il a donc paru à l'Inspection générale qu'elle pouvait en écarter l'examen, dans l'espoir d'une solution parlementaire.

Elle serait la conséquence logique, bien qu'assez tardive, de la loi de 1855 qui a exonéré les départements des dépenses d'entretien des détenus et ferait ainsi rentrer l'ensemble des dépenses pénitentiaires dans le budget de l'Etat.

Mais si cette réforme est susceptible d'éliminer un côté très délicat du problème, il ne faut pas se dissimuler (la tournée de 1931 l'a mis une fois de plus en lumière) que toutes les difficultés ne seront pas résolues.

La situation de nos prisons départementales a été décrite dans plusieurs rapports d'ensemble et si la tournée de 1931 a relevé, çà et là, des améliorations de détail, grâce à l'accomplissement de travaux tels qu'installations sanitaires, chauffage central, éclairage électrique, aménagement d'infirmiers, de bains-douches, très nombreux sont les établissements qui sont encore mal outillés sous ces rapports.

Des prisons cellulaires d'ancienne origine n'échappent même pas toujours à cette critique. Quant aux prisons transformables en type cellulaire, elles sont, en vérité, très peu nombreuses, et les rapports de tournée n'ont guère signalé éventuellement que les prisons de Limoges et de Nevers parmi les prisons de chefs-lieux, et celles de Fontainebleau et de Mantes parmi les prisons d'arrondissement. Ajoutons, à la rigueur, celles de Rouen, Melun et d'Autun qui ne sont que partiellement cellulaires et qu'on pourrait peut-être compléter par l'adjonction de quartiers de femmes.

Sans doute, un certain nombre de prisons seraient acceptables pour le régime en commun si les travaux indispensables y étaient effectués. C'est le cas dans des chefs-lieux où la population pénale est réduite mais où les locaux présentent au moins l'avantage de la contenance; telles les prisons de Draguignan et Digne si elles étaient chauffées, celles de Gap et de Périgueux s'il y avait des douches, celles de Cahors, de

Pau, de Nantes, etc., s'il y avait le tout-à-l'égout et parmi les cellulaires, celles de Rennes ou de Laval, si elles étaient améliorées sous le rapport sanitaire.

Parmi les prisons d'arrondissement, il en est comme Argentan, Pontivy, Guingamp, Fougères, Chateaubriant, Saint-Nazaire, Mortagne, etc... qui réclament des travaux tels que l'éclairage, le chauffage, le tout-à-l'égout, mais présentent un ensemble architectural et une disposition de locaux qu'on peut considérer comme satisfaisants.

On ne saurait en dire autant de bien d'autres établissements comme Blois, Mâcon, Quimper, Bourg, Lorient, où des travaux d'aménagement beaucoup plus considérables s'imposeraient pour permettre de conserver le gros œuvre.

Enfin, il y a un nombre important de cas où la seule solution est de reconstruire.

Dans des villes comme Dijon, où la maison d'arrêt est distincte de la maison de correction, on peut n'envisager que la disparition de l'une d'elles (la maison d'arrêt) ainsi qu'il a été fait à Lille, et la concentration de la population pénale dans un seul immeuble scindé en quartiers. Mais ceci ne saurait être généralisé, car ailleurs (notamment Marseille), la pluralité des lieux de détention s'accompagne d'un délabrement qui nécessite l'édification d'immeubles entièrement nouveaux.

Il est des prisons (Aix-en-Provence, Chambéry, La Rochelle, Moulins, etc..) qui apparaissent aujourd'hui comme un défi à l'hygiène et au sens commun.

Parmi ces établissements inutilisables on en rencontre (Alençon, Moulins) qui sont classés comme monuments historiques, mais dont la valeur architecturale n'a rien à voir avec leur utilisation pénitentiaire et y est parfois un obstacle. La plupart de ces établissements sont à désaffecter et les prisons à reconstruire.

Enfin, il y a des cas où, entre autres inconvénients, notamment du point de vue de la sécurité, se manifestent ceux d'édifications contigues (Ajaccio, Blois, Argentan, Saumur, etc.), voire, d'enclavement total (Colmar), contre lesquels l'instruction de 1877 a bien essayé de préserver l'Administration, mais par des précautions qui restent unilatérales et ne sont garanties par aucune servitude légale.

En bref, le nombre des prisons qu'il s'agirait de reconstruire (et naturellement, par application de la loi de 1875, selon le type cellulaire) demeure considérable. Il se présente même supérieur au chiffre qu'on pouvait dégager avant la guerre, du fait de la stagnation presque complète, depuis lors, des pro-

grammes d'exécution, et du dépérissement de plus en plus accusé d'établissements qui présentaient encore, à cette époque, quelque tenue architecturale.

Il a tout juste été construit, depuis la guerre, les prisons du Havre, de Toulon et de Saint-Malo. Celle du Mans est en cours.

Ralentissement notable si l'on se rappelle que, de 1875 à 1900, il avait été construit 36 prisons cellulaires, 23 de 1900 à 1910, et 9 de 1910 à 1914.

Comme sur les 18 prisons cellulaires supprimées en 1926 il n'y en a que 11 qui ont été réouvertes (Sarlat, Saint-Gaudens, Forcalquier, Nyons, Vitré, Saint-Dié et Issoudun sont demeurées désaffectées), notre équipement cellulaire actuel comprend à peine 62 prisons, un peu plus du quart des établissements de courtes peines.

Sur ces prisons cellulaires, 29 sont situées au chef-lieu du département: celles de Nice, Foix, Caen, Bourges, Saint-Brieuc, Besançon, Valence, Evreux, Rennes, Tours, Saint-Etienne, Le Puy, Orléans, Mende, Avignon, Châlons-sur-Marne, Chaumont, Laval, Tarbes, Lyon, Dijon, Versailles, Arras, Amiens, Niort, Montauban, La Roche-sur-Yon, Poitiers, Melun et le quartier cellulaire de Rouen.

A l'inverse, alors que les prisons des chefs-lieux sont communes, les prisons cellulaires de Corte, Forcalquier, Brive, Figeac, Gourdon, Bayonne, Toulon, ne sont situées que dans des chefs-lieux d'arrondissements.

Dans trois départements, il s'en faut d'un seul établissement ou de deux: d'un seulement dans la Drôme (Montélimar) et en Seine-et-Marne (Fontainebleau), de deux en Seine-et-Oise (Versailles-correction et Mantes).

En dehors de ceux ci-dessus, huit départements seulement sont dotés de plusieurs établissements cellulaires, la Charente, les Côtes-du-Nord, l'Ille-et-Vilaine, le Lot, la Haute-Marne, le Nord, le Pas-de-Calais et les Deux-Sèvres.

Dans 44 départements il n'existe aucun établissement cellulaire.

Sans doute, ce ralentissement tient-il à la situation financière de l'après-guerre qui a amplifié les hésitations des assemblées départementales, mais aussi à l'insuffisance des crédits d'Etat, sur lesquels il n'est pas possible d'accorder les subventions légales, ne fut-ce qu'à une seule prison par an.

Il en va en matière pénitentiaire, très différemment de la construction des chemins vicinaux, par exemple, où le budget de subvention de l'Etat comporte des crédits d'en-

gagement et de paiement, ce qui permet l'exécution de programmes et leur financement échelonné.

On peut se demander, d'ailleurs, si l'article premier de la loi de 1893, par la faculté qu'il offre aux départements de faire à l'Etat la rétrocession de leurs établissements cellulaires ne comporterait pas, pour l'Etat, dans le cas où ils entendraient y avoir recours, l'obligation de consentir les crédits nécessaires à la quote-part que la loi met obligatoirement à sa charge.

Quoi qu'il en soit, il paraît à l'Inspection générale que la question de l'exécution d'un programme d'établissement cellulaire, qu'on ne peut, évidemment, qu'ajourner aujourd'hui jusqu'au vote de la loi sur les finances départementales, méritera d'être reprise aussitôt après le vote, et que l'attention du Parlement devra être appelée, par l'effet du passage de la propriété des prisons à l'Etat, sur la situation nouvelle et les modalités d'application de la loi de 1875.

La première condition, impossible à remplir jusqu'ici, puisque l'initiative de ces réformes appartenait aux conseils généraux, serait l'établissement d'un état d'ensemble et de priorité déterminé d'après l'urgence. Ensuite, grâce à la combinaison de crédits d'engagement et de paiement, il faudrait déterminer le rythme qui permettrait, annuellement, la mise en chantier de trois ou quatre prisons. Le coût en serait évidemment variable selon l'importance de l'établissement à construire et aussi, s'agissant le plus souvent d'établissements actuellement situés à proximité de palais de justice, selon la valeur d'aliénation de leur terrain d'assiette.

L'Inspection générale, dont la tournée de 1931 a eu surtout pour but de constater le présent, n'attend que la réalisation de la réforme projetée, touchant l'aménagement des charges budgétaires, pour entreprendre ce travail d'ensemble et donner son opinion sur l'avenir.

## II

### FONCTIONNEMENT ECONOMIQUE ET FINANCIER

#### *Fonctionnement économique.*

La substitution du système de la régie à celui de l'entreprise comme mode d'exploitation économique des prisons, coïncidait, en 1926, avec une notable diminution de leur nombre, ce qui simplifiait, d'une part, la série des opérations économiques que

supposait l'approvisionnement, la conservation, l'usage et la consommation des matières, d'autre part, la tenue de la centralisation des comptes et, enfin, le contrôle exercé par les directeurs de circonscriptions sur la gestion de leurs subordonnés.

La réforme de 1929 a fait perdre ces avantages et il était bon d'examiner si le fonctionnement de ce système, sur un ensemble plus compact d'établissements, ne soulevait pas des critiques et n'appelaient pas des redressements.

Le règlement de 1927 établit, entre les directions de circonscriptions et les prisons du ressort, un contact étroit, par la production de situations journalières, de relevés mensuels, trimestriels et annuels, permettant aux directions, à toute époque, de connaître la consistance des consommations et le chiffre des existants dans les magasins. La comptabilité matières de l'économat des directions n'est qu'une récapitulation de celle des surveillants-chefs, dûment vérifiée, et celle-ci n'est, en quelque sorte, qu'un compte de ménage basé sur des entrées et des sorties; les premières justifiées par des factures, les secondes par des situations d'effectifs.

Cette comptabilité matières suppose:

1° comme documents devant rester sur place, la tenue d'une main-courante pour l'enregistrement des entrées, et d'un jeu de fiches par matière pour la constatation des mouvements d'entrées et de sorties dans les magasins (elle se complète par le carnet de déchets pour les matières dont l'approvisionnement porte sur des poids bruts et la consommation sur des poids nets);

2° comme documents devant être adressés par les prisons aux directions et centralisés par elles:

- a) des situations journalières d'entrées et de sorties accompagnées des justifications ci-dessus;
- b) des états récapitulatifs mensuels du même document.

Il s'y joint toujours, à titre justificatif, pour les dépenses alimentaires, un état récapitulatif des rations vendues en cantine et un relevé du carnet de déchets.

Il va de soi que l'alimentation des détenus n'étant pas l'unique préoccupation que suppose la gestion économique d'une prison, le surveillant-chef doit établir et adresser à la direction l'état des sommes dues au Trésor pour fournitures et travaux divers et, à l'inverse, celui des sommes dues par lui pour le salaire des détenus du service général.

Le règlement ne prévoit plus, en sus de ces documents,

qu'une situation trimestrielle de la lingerie et du vestiaire et un inventaire annuel des matières de consommation (situation annuelle des restes en magasin).

Quant au mobilier et aux valeurs permanentes, leur inventaire ne s'établit que tous les 5 ans et, dans l'intervalle, est dressé tous les ans l'état récapitulatif de leurs variations.

En somme, les règles tracées par le règlement de 1927, sont d'une application très simple, et la présence d'effectifs élevés dans les prisons ne se traduit dans les chiffres que par de plus grosses expressions numériques, sans en alourdir le mécanisme ni en compliquer les calculs.

Il sera reparlé plus loin du contrôle sur place des directeurs.

Le contrôle sur pièces que les économats de directions ont à exercer sur les prisons devrait consister, en premier lieu, à suivre d'après les relevés des surveillants-chefs l'état des approvisionnements et de ce qu'on appelle en comptabilité-matières la marche des stocks.

Or, il a été constaté que ce contrôle ne s'exerce pas, dans certaines directions, avec toute l'attention voulue. Tout d'abord, les approbations qu'elles donnent aux projets d'approvisionnement des surveillants-chefs, en en faisant la base des marchés à conclure au siège des circonscriptions ou par l'Administration centrale, soit par adjudication, soit de gré à gré, ne tiennent pas toujours compte des besoins réels commandés par les effectifs. En outre, la consommation desdits approvisionnements n'est pas toujours suivie d'assez près.

Dans certaines prisons (comme Nancy, prison de gros effectif) on a relevé une absence totale de denrées vendues en cantine, ce qui prive tout à la fois les détenus d'améliorations de régime auxquelles le règlement leur donne droit, et le Trésor des recettes que procure leur vente, affectée d'un pourcentage de 15 p. 100 sur leur prix de revient.

Par contre, la situation inverse s'est rencontrée dans d'autres prisons (celle de Briey, notamment) où les approvisionnements constatés dépassaient exagérément les besoins courants, non seulement pour les denrées en cantine, mais même pour les vivres ordinaires, ce qui expose à des avaries dont, cette fois encore, les conséquences sont supportées par le Trésor.

Sans parler du contrôle sur place à qui incomberait le redressement de telles constatations, afin d'assurer un ajustement aussi rigoureux que possible des approvisionnements et des besoins, il semble que la situation ne devrait pas échap-

per au contrôle sur pièces, puisqu'il en est averti chaque mois par l'état mensuel des entrées et sorties et des restes en magasin.

Les intérêts du Trésor ne sont pas seulement sacrifiés, trop souvent, en matière d'approvisionnement, mais encore en ce qui touche la conservation des objets. Cette observation vise, avant tout, les valeurs mobilières permanentes dont, dans certaines prisons, les états modificatifs annuels ne sont pas dressés, ce qui amènera vraisemblablement, lors de l'établissement des inventaires quinquennaux, des désaccords que rien ne pourra plus expliquer. A supposer même, dans les prisons susvisées, que ces états aient été dressés et envoyés à la direction, il importerait alors d'en garder un double au siège de l'établissement pour permettre à toute époque le contrôle des existants et, en outre, pour pouvoir, en s'y reportant, établir correctement les inventaires quinquennaux.

Les écritures quotidiennes que suppose la tenue de la comptabilité-matières par les surveillants-chefs ont donné lieu, elles aussi, à des observations assez nombreuses.

La tournée de 1931 a fait apparaître que si, dans l'ensemble des prisons, les surveillants-chefs parvenaient à tenir cette comptabilité, ils ne sont pas tous pénétrés de l'utilité et de la raison d'être de chacune de ces pièces comptables où certains ne voient que des papiers à remplir, dont l'exactitude ne serait pas toujours indispensable. Il leur arrive ainsi, ou de négliger la tenue de documents essentiels ou, à l'inverse, faute d'en saisir le mécanisme, de tenir, à part, et dans des conditions extraréglementaires, une comptabilité beaucoup plus complexe et confuse.

Le règlement de 1927 n'a prévu pour l'enregistrement des entrées de matières que la main-courante. C'est dire que ce document qui relate les entrées d'approvisionnements, par numéro de nomenclature, avec leur poids ou leur jauge et leur prix d'unité, doit être tenu au jour le jour.

Or, la plupart des surveillants-chefs attendent la fin du mois pour dresser leur main-courante parce qu'ils y voient l'avantage de grouper les factures des mêmes fournisseurs et de faire tenir en une page ce qui en comporterait normalement 20 ou 30.

C'est dénaturer complètement le caractère de ce document qui est un journal et non pas une récapitulation mensuelle.

La main-courante doit pouvoir se rapprocher, sinon des factures éventuellement mensuelles, du moins des bordereaux

de livraison qui sont journaliers, et des fiches qui sont un répertoire des entrées de matières également quotidien.

Des surveillants-chefs qui tiennent en guise de main-courante un document récapitulatif mensuel le dressent avec le seul concours de leurs fiches. Or, celles-ci n'indiquent que des quantités qu'ils sont obligés de traduire en prix, et ils courent de notables risques d'erreurs s'il y a eu changement de prix pour les mêmes matières au cours du mois.

D'autres, pour éviter précisément ces risques d'erreurs, ont un livre brouillard, sans se rendre compte que, puisqu'ils sont réduits à envisager une comptabilité extra-règlementaire, mieux vaudrait tenir la main-courante.

La tenue des mains-courantes appelle, d'autre part, une observation dans les prisons qui sont le siège de circonscriptions pénitentiaires. Elles y sont confiées aux économes de ces circonscriptions ou, plutôt, ceux-ci se contentent de reproduire sur la récapitulation mensuelle des entrées, sorties et restes, les relevés des surveillants-chefs. Or, ces écritures récapitulatives ne peuvent guère être effectuées avant la deuxième quinzaine du mois suivant. Il n'y a donc pas, en fait, de main-courante sous la forme de journal quotidien comme le prévoient les instructions.

Il sera reparlé plus loin de la situation particulière des surveillants-chefs des prisons de courtes peines sièges de circonscription pénitentiaire, à propos de la comptabilité deniers. Il semble qu'en ce qui concerne la comptabilité matières, il serait bon de préciser les attributions qu'ils ont à exercer et les écritures qu'ils doivent tenir par rapport à celles des économes de circonscription.

Le règlement de 1927 ne prévoit, en outre, pour enregistrer au jour le jour les entrées et les sorties de matières, que le système des fiches afférentes à chacune de ces matières.

Certains surveillants-chefs y ajoutent un carnet de mouvements dans les magasins qui, lui-même, n'est qu'un jeu de fiches, sur papier et non plus sur carton, avec une reliure plus ou moins solide. La précaution est bonne dans les grands établissements où il y a un ou plusieurs gardes-magasins, afin que la comptabilité des agents chargés du stockage des marchandises et des distributions aux services divers corresponde rigoureusement à celle des surveillants-chefs, chargés de noter les entrées de marchandises d'après les quantités figurant aux bordereaux des fournisseurs, et les sorties journalières d'après la situation d'effectif.

En d'autres termes, le surveillant-chef peut établir pour

son propre compte un carnet de mouvement dans les magasins où les entrées sont inscrites au vu des bons de livraison, et les sorties d'après le tableau quotidien de sa population pénale (chaque consommation de matière dépendant du nombre de rations distribuées et du poids desdites rations). C'est en quelque sorte, le relevé théorique des entrées et sorties de matières.

Quant au garde-magasin, il doit inscrire sur ses fiches les entrées qu'il reçoit des fournisseurs et les sorties qu'il livre effectivement aux services, c'est-à-dire après en avoir fait la pesée.

Il est clair que, normalement, ces deux comptabilités doivent cadrer, mais, en cas de désaccord dans les restes en magasin, on peut se reporter à l'une ou à l'autre et voir si elles ne permettent pas d'en découvrir l'origine.

Or, dans la plupart des établissements où il est tenu des carnets de mouvements dans les magasins et des fiches, c'est le même agent qui est chargé de ces deux documentations.

Dans quelques établissements, les fiches n'existent pas pour la totalité des matières, mais on les trouve (ou les carnets de mouvements des magasins qui tantôt s'y superposent, tantôt y suppléent) et, en général, établies correctement, pour les magasins aux vivres et aux objets de ménage. Il n'en va pas toujours ainsi (sans parler des pharmacies où un carnet paraît suffisant) dans les lingerie où la production de situations trimestrielles ne saurait dispenser de fiches quotidiennes.

Dans les prisons importantes, les lingerie sont d'ailleurs scindées en deux services, une lingerie de neuf, où la tenue des fiches est extrêmement simple, étant donné le peu de fréquence des mouvements de matières, et une lingerie de service où il serait bon, ce qu'on fait rarement, d'établir des fiches dont les écritures d'entrées correspondraient à celles des sorties de la lingerie de neuf et dont les sorties ne seraient inscrites qu'en bloc, la décomposition par services (dortoirs, infirmerie, fouille, service de garde, population, blanchissage, ravaudage, etc.) pouvant résulter d'un carnet ou même d'un bordereau de réception délivré par lesdits services.

Faute de consigner ces mouvements de linge en service, on court de sérieux risques de perte ou de détérioration qui obligent pour l'établissement des situations trimestrielles, si elles sont sincères, à des procès-verbaux de déficit. En outre, le contrôle de la marche de ces stocks de matières ne peut jamais être rigoureux.

La concordance des restes en magasin avec les écritures

d'entrées et de sorties découlant des situations journalières (envoyées à la direction) et des fiches ou carnets de mouvement des magasins (restant dans l'établissement) garantit l'exactitude des consommations réalisées par rapport aux approvisionnements constatés et aux effectifs.

Leur écart en moins serait signe ou que les distributions ont excédé les rations réglementaires, ou qu'il s'est produit des fuites; leur écart en plus, que les distributions ont été inférieures aux rations réglementaires ou que les fournisseurs ont livré des excédents.

Il reste aussi l'hypothèse, dans un cas comme dans l'autre, d'erreurs commises quant aux chiffres inscrits dans les colonnes entrées ou sorties, et ce sont précisément ces erreurs qu'un carnet de magasin, distinct des fiches et confié à un agent différent, peut permettre de rectifier.

Une pratique assez courante, qui est souvent la cause du défaut de concordance entre les entrées de magasin et les écritures, découle du mouvement des arrivées et des départs des détenus.

Les détenus arrivés après les heures de distribution n'en comptent pas moins à l'effectif des situations journalières, c'est-à-dire qu'il est passé écritures des sorties de matières correspondant à leurs rations, alors qu'en fait ces sorties ne s'effectuent pas et qu'ils s'alimentent sur les rations du surplus de la population pénale.

La situation inverse se produit pour les libérés pour qui les distributions sont effectuées, en général, la veille, alors qu'ils vont se trouver rayés de l'effectif des situations journalières.

Pour que les écritures restassent en concordance, il faudrait qu'il y eût compensation rigoureuse, ce qui n'est pas toujours le cas.

Enfin, certains écarts résultent de ce qu'il est parfois passé des écritures sur les fiches pour des matières annoncées et non encore livrées. Il convient d'attendre la réception de ces matières et la vérification de leur poids avant d'en mentionner l'entrée.

En fait, les sondages effectués dans les magasins révèlent toujours quelques écarts, variables selon le degré de compétence et de conscience professionnelles du personnel. Bien des rapports de tournée demandent à cet égard plus de rigueur dans la tenue de cette comptabilité matières.

Il convient d'ajouter que les vérifications des Inspecteurs généraux offrent souvent des difficultés. Dans les prisons, et elles

sont nombreuses, défavorisées sous le rapport des locaux, les armoires aux vivres sont disséminées un peu partout, dans des greniers ou des caves, dans des corridors, sous des hangars. Il devient singulièrement malaisé de rassembler, en vue de leur pesée, des denrées ainsi éparpillées.

Il est fréquent, d'autre part, que les approvisionnements de légumes secs, notamment, soient entreposés, non pas dans des sacs, mais dans des bahuts avec casiers, ce qui rend pratiquement les opérations de pesée à peu près inexécutable. Enfin, il y a des prisons où on néglige de faire vérifier annuellement les poids et mesures, ce qui enlève toute garantie au contrôle.

#### *Fonctionnement financier.*

La substitution du système de la régie à l'entreprise a nécessité, de la part de l'Administration, l'élaboration d'un règlement nouveau sur la tenue de la comptabilité matières, puisque la gestion économique des prisons supposait désormais la constitution d'approvisionnements et de matières appartenant à l'Etat, leur consommation ou leur usage, c'est-à-dire des opérations d'entrées et de sorties dont il importait évidemment de dresser les comptes.

Par contre, la comptabilité deniers des prisons et celle des circonscriptions pénitentiaires n'a pas fait l'objet, jusqu'ici, d'une adaptation au système de la régie, bien que celui-ci y ait apporté des innovations profondes.

Sous le système de l'entreprise, les surveillants-chefs n'avaient d'autres comptes à tenir que ceux du pécule. Le produit du travail versé par les confectionnaires faisait l'objet de comptes entre ceux-ci et les entrepreneurs, et les recettes de cantine s'effectuaient au profit de ces derniers. Les entrepreneurs payaient, d'autre part, le salaire des détenus du service général.

Quant au Trésor qui n'effectuait d'autres dépenses que ses prix de journée réglés directement aux entrepreneurs, il n'encaissait comme recettes que les amendes et frais de justice, les ventes diverses, les dixièmes des récidivistes, c'est-à-dire des sommes en général négligeables, qui étaient versées mensuellement par les surveillants-chefs au receveur des finances.

L'institution de la régie a modifié de fond en comble cet état de choses et appelé les comptables des circonscriptions pénitentiaires et les surveillants-chefs des prisons à manier des fonds du Trésor pour l'ensemble des opérations ci-dessus.

Les dépenses d'entretien et d'alimentation des détenus s'imputent sur les fonds budgétaires, et toutes les denrées et marchandises qui ne font pas l'objet d'adjudications ou de marchés de gré à gré, conclus soit par l'Administration centrale, soit au siège des directions, sont acquittées par les surveillants-chefs et payées par eux à l'aide de fonds mis à leur disposition par les greffiers-comptables des circonscriptions. Le Trésor supporte le salaire des détenus du service général.

De même qu'ils acquittent toutes ces dépenses imputables au Trésor, les surveillants-chefs encaissent toutes ses recettes : les produits de cantine, sa part sur le produit du travail antérieurement versé aux entrepreneurs, le produit des amendes, les ventes diverses, la consignation des frais de justice et les dixièmes des récidivistes.

D'où la nécessité pour le surveillant-chef de tenir désormais une double comptabilité, évidemment plus complexe :

1° celle du pécule comme par le passé ;

2° celle des fonds du Trésor nécessitée par le fonctionnement de la régie.

En l'absence de réglementation particulière sur la tenue des comptes du Trésor, les dépenses des surveillants-chefs, pour frais d'alimentation et d'entretien, sont justifiées vis-à-vis des directions par l'envoi des factures mensuelles dont les éléments sont à rapprocher des situations journalières et des relevés mensuels de matières pour établir la concordance des quantités.

Les greffiers-comptables envoient alors aux surveillants-chefs, par chèques-postaux, les sommes nécessaires au règlement de ces factures.

Il a semblé à l'Inspection générale que si ce mécanisme est acceptable (jusqu'à nouvel ordre) pour les prisons distantes du siège de circonscription, on pourrait, au moins, l'éviter pour celles situées dans les villes sièges de circonscription pénitentiaire, où les greffiers-comptables sont en mesure de payer directement les fournisseurs de ces localités sans emprunter l'intermédiaire des surveillants-chefs.

En tout cas, ce mouvement d'argent : encaissement de chèques-postaux et acquittement des factures correspondantes, devrait faire l'objet d'écritures en recettes et en dépenses sur les livres 1 et 2 qui résument la comptabilité des surveillants-chefs.

Il est rare que cette formalité ait été prescrite par les directions et on ne trouve, dans bien des prisons, qu'un carnet

pour ces sortes de recettes et dépenses, ce qui est contraire au principe de l'unité de caisse. La comptabilité des surveillants-chefs ne fût-elle traversée qu'une fois par mois par ces mouvements d'espèces, il importe d'en tenir écriture.

Même observation pour les salaires des détenus du service général, qui font, dans l'ensemble, l'objet de versements trimestriels de la part des greffiers-comptables. Ici cependant, comme l'avance de ces salaires aux détenus libérés a été faite par la caisse, les procès verbaux de celle-ci et la récapitulation mensuelle des feuilles de décompte doivent la porter en crédit.

Il doit en aller pareillement pour les remboursements effectués par les confectionnaires pour indemnité de chauffage et d'éclairage et le produit de ventes faites au personnel. Toutes ces recettes doivent être inscrites sur le livre de recettes,

Si les greffiers-comptables des circonscriptions pénitentiaires interviennent de la façon qu'il vient d'être dit dans l'acquittement des dépenses de la régie, il n'en est pas de même pour les recettes.

Le système de versement de celles-ci aux receveurs des finances, quand il ne s'agissait que des amendes, frais de justice, ventes diverses et dixièmes des récidivistes, a été en fait, étendu au versement de tous les droits constatés au profit du Trésor, comprenant désormais les produits autrement étoffés du travail et de la cantine.

Les circonscriptions pénitentiaires ne sont qu'averties de ces versements par l'envoi mensuel des quittances du receveur qu'elles retournent après visa aux surveillants-chefs.

Toutefois, le contrôle de ces versements peut se faire à la direction si elle prend soin de comparer :

1° les quittances délivrées par le percepteur avec les états de droits constatés envoyés par les surveillants-chefs ;

2° les sommes inscrites sur les états de droits constatés avec les feuilles de décompte et les relevés des produits vendus en cantine et avec les feuilles de paye signées du confectionnaire, pour les produits du travail.

Encore faut-il que l'ensemble de ces documents lui parvienne en même temps dans les premiers jours du mois. Ce n'est pas toujours le cas quand les confectionnaires sont eux-mêmes en retard pour leurs versements, ce qui met obstacle à ceux des surveillants-chefs à la recette des finances. La quittance est alors adressée à la direction quand celle-ci n'a plus entre les mains ni la feuille de décompte, ni la feuille de paye, qui ont été retournées aux surveillants-chefs.

Quant au receveur des finances, il n'est nulle part (sauf à Paris où les versements effectifs s'opèrent plus tardivement) avisé à l'avance du montant des sommes qu'il sera appelé à recevoir et ne peut que se borner à encaisser ce qui lui est versé sur production de l'état des droits constatés, mais sans justification de son exactitude.

Il y a, évidemment, dans ce mécanisme, quelque chose de boiteux, puisque le receveur des finances chargé des encaissements ne sait pas ce qu'il doit encaisser et n'a pas d'élément de contrôle, et que la direction peut bien, par les pièces comptables, savoir et parfois contrôler ce qui doit être versé, mais elle n'encaisse pas.

D'autre part, la direction est appelée à alimenter l'encaisse, pour le paiement des dépenses de régie par les surveillants-chefs, alors que ceux-ci disposent de fonds qu'ils vont en fin de mois verser au Trésor.

L'attention de l'Inspection générale s'est portée sur cet état de choses, notamment à la suite d'incidents regrettables qui ont non seulement nécessité son intervention, mais dont certains ont eu des suites judiciaires.

Un surveillant-chef a pu négliger pendant plusieurs mois d'effectuer au Trésor ses versements sans que la direction en ait fait la remarque en temps voulu et, après avoir détourné ainsi des sommes importantes, s'est soustrait à la répression par le suicide.

La comptabilité des greffiers-comptables eux-mêmes n'a pas paru à l'abri des critiques puisque, dans une affaire dont les suites judiciaires sont encore en cours, des facilités de falsification ont été données à un fonctionnaire malhonnête, qui eussent été probablement évitées si lesdites pièces avaient dû être soumises à vérification, en annexe d'un compte de gestion.

La production d'un compte de gestion, prescrite par le règlement de 1864 à l'égard des greffiers-comptables des maisons centrales, n'a pas été étendue à leur comptabilité en tant qu'elle vise les écritures des circonscriptions pénitentiaires, et celle des greffiers-comptables des quatre circonscriptions de Lyon, Marseille, Toulouse et Bordeaux, où il n'y a pas de maison centrale (même observation pour les prisons de la Seine) ne relève d'aucun contrôle administratif.

C'est là une grave lacune qu'il a paru à l'Inspection générale opportun de signaler à l'Administration centrale, en lui suggérant d'étudier l'élaboration d'un règlement sur la comp-

tabilité deniers des circonscriptions en régie, tout comme il a été fait en 1927 pour la comptabilité matières.

Il semble qu'il devrait avoir pour base :

1° la centralisation, par les greffiers-comptables de circonscription, de l'ensemble des dépenses et de la totalité des recettes de toutes les prisons du ressort et la production d'un compte de gestion annuel;

2° en ce qui concerne la comptabilité des surveillants-chefs, pour les dépenses et les recettes de régie :

a) la production des comptes mensuels accompagnés de justifications aux greffiers-comptables;

b) l'abandon du système du chèque-postal pour le paiement des factures et du versement des droits constatés à la recette des finances, mais après paiement desdites dépenses à l'aide de son avoir en caisse, le versement de l'excédent en fin de mois dans la caisse du greffier-comptable ou, dans le cas d'insuffisance de recettes pour l'acquittement des dépenses, l'envoi des fonds aux surveillants-chefs par les greffiers-comptables, limité à cette insuffisance.

Il importerait de délimiter aussi les fonctions des surveillants-chefs du point de vue comptable, par rapport à celles des greffiers-comptables dans les prisons de Lyon, Marseille, Toulouse et Bordeaux, qui sont sièges de circonscription. A Lyon, où théoriquement les surveillants-chefs n'ont à tenir que les livrets de pécule et les feuilles de décompte, on les voit s'immiscer dans les dépenses de régie, pour la fourniture de livres, tabac, médicaments aux détenus, effectuées sur des avances de caisse des greffiers-comptables. Ces avances destinées principalement à la libération des détenus, entraînent des transferts d'espèces quand un prévenu quitte la maison d'arrêt pour la correction dont les bâtiments se touchent. L'un des surveillants-chefs effectue sur le montant de son avance de caisse un dépôt au compte chèque-postal, alors que cet argent pourrait demeurer dans la caisse du greffier-comptable.

Il y a là toute une série d'errements empiriques auxquels viendrait heureusement mettre fin l'élaboration de règles précises, déterminant les attributions respectives des greffiers-comptables et des surveillants-chefs dans ces prisons où l'on conçoit, étant donnée l'importance de leurs effectifs, que la comptabilité des surveillants-chefs soit partiellement allégée, à condition de préciser en quoi.

Enfin, la situation toute particulière des prisons de la Seine et, notamment, de la Santé et de Fresnes où les greffiers-comptables opèrent de considérables managements de fonds, tant pour la comptabilité du Trésor que pour celle des pécules, appelle une réglementation plus étroite que celle qui découle du décret de 1923 sur la comptabilité des surveillants-chefs.

La vérification des écritures comptables tenues par les surveillants-chefs a donné lieu aux observations ci-après.

1° Trop de surveillants-chefs s'abstiennent de mentionner le pécule de sortie sur le registre de libération par mois, comme d'y mentionner toutes les libérations. Les prévenus bénéficiaires de non-lieu ou de libération provisoire, les passagers, les dettiers, les transférés, etc... n'y sont en général pas portés.

Bien que le registre de libération par mois ne soit pas un document de comptabilité, il contient une colonne spéciale pour le pécule des sortants, dont les chiffres doivent pouvoir être rapprochés des sommes figurant tant sur les livrets des libérés et sur les feuilles de décompte que sur le registre des dépenses. C'est d'autant plus nécessaire que la libération effective des détenus est parfois faite par un commis-greffier ou un surveillant à qui le surveillant-chef a remis préalablement les sommes émargées la veille par les détenus sur leur livret de pécule, et qu'il importe que l'intégralité desdites sommes soit bien remise aux sortants.

2° Les prélèvements effectués sur le pécule réserve à titre de frais de justice (dont il sera reparlé plus loin) font rarement l'objet d'une comptabilité correcte avant leur versement au Trésor. Certains surveillants-chefs attendent la libération des détenus avant d'opérer en bloc sur leur pécule réserve le prélèvement des sommes excédant 100 francs. Il en résulte que, jusque là, le livret de ces détenus comporte au pécule réserve des sommes qui ne leur appartiennent pas et qui sont portées, à tort, dans la balance des comptes, au poste « avoir des détenus », et qu'en outre le Trésor n'entre en leur possession qu'au bout de délais qui ne se justifient pas.

D'autres surveillants-chefs opèrent bien ce prélèvement en temps voulu, c'est-à-dire dès que le pécule réserve atteint 100 francs, mais n'en versent pas moins le total cumulé, en bloc, après la libération des détenus. Jusque là, ils le tiennent à l'écart de leur caisse. Agissent de même, la plupart de ceux qui font de ces recettes des versements partiels à la recette des finances et non plus en bloc.

Ces diverses manières de procéder ont le double défaut

d'être compliquées et de heurter le principe de l'unité de caisse des comptables. Les prélèvements sur le pécule réserve doivent s'effectuer aussitôt que celui-ci atteint 100 francs.

Le montant total doit être versé à la recette des finances aux époques déterminées (en général tous les trois mois), sans distinction entre le pécule des détenus libérés et des détenus en cours de peine.

Jusqu'au dit versement, ces sommes doivent demeurer dans la caisse du comptable et figurer dans la balance des comptes et les procès-verbaux, à un poste débiteur de la caisse et créateur du Trésor, tout comme les droits constatés.

Quant au registre dépenses, il ne doit mentionner en écritures que des dépenses faites, c'est-à-dire des versements au Trésor quand ils sont réellement effectués et non pas, comme il est fait actuellement, quand le prélèvement imputé sur le pécule reste dans une enveloppe, à l'écart de la caisse.

3° Il a été constaté dans certaines prisons que les surveillants-chefs remettaient leur pécule de sortie aux détenus transférés à l'hôpital. C'est une grave irrégularité.

4° Il est fréquent que les surveillants-chefs apposent des timbres de quittance sur les livrets de pécule, lors de la libération des détenus, alors que ces pécules, saisis à l'entrée et, par suite, dispensés de timbre, ne se sont pas accrus en cours de détention. Le timbre quittance en pareille matière n'est pas exigible. Par contre, certains surveillants-chefs ne mettent pas de timbre de quittance lors de la restitution du pécule accru en cours de détention par d'autres recettes que le travail. C'est également une erreur.

5° Le change de monnaies étrangères par les surveillants-chefs (pour éviter les réclamations ultérieures) ne devrait s'effectuer pour les prévenus que sur autorisation du juge d'instruction et, pour les condamnés, que sur autorisation des directeurs.

6° Certaines prisons, parmi celles de grand effectif, n'ont pas de relevé des bijoux des décédés. Il convient d'en dresser des relevés à part, car, une fois le registre des bijoux terminé et mis aux archives, on perd la trace de ces dépôts.

Les observations les plus nombreuses et les plus graves qui résultent de rapports de tournée relatives à la comptabilité deniers ont trait à l'incompétence d'un grand nombre de surveillants-chefs pour ajuster la balance de leurs écritures et pour faire leur caisse.

Alors même que celle-ci est dégagée des écritures de régie

(ce qui est un tort), la comptabilité du pécule, à elle seule, est souvent source d'hésitations et d'erreurs.

Une précaution que devraient prendre les surveillants-chefs, surtout dans les grandes prisons, serait de tenir un registre des versements des confectionnaires. Dans la période qui va du 1<sup>er</sup> au 15 de chaque mois, il est rare qu'ils sachent exactement ce qui leur est dû et ce dont ils ont été couverts.

Même observation pour le salaire des détenus employés au service général qui, bien que recette de régie, est toujours tributaire de la caisse, du fait des avances aux libérés.

Mais la meilleure précaution qu'il convienne de recommander est celle qui a été prescrite par un directeur de circonscription aux surveillants-chefs du ressort, de faire tous les soirs leur caisse, non seulement au vu du registre des recettes et dépenses, mais par débit et crédit.

Il suffit de tenir un carnet auxiliaire des dépenses et des recettes de la journée pour pouvoir, à tout moment, déterminer le résultat des fluctuations de chacun des postes de la balance des écritures. Ainsi, l'avoir des détenus, le poste le plus important et le plus variable, pourra se déterminer à toute époque, en partant du solde constaté en fin de mois, accru ou diminué chaque jour de l'excédent des recettes sur les dépenses ou des dépenses sur les recettes.

Les avances aux libérés se totalisent plus aisément encore et permettent, à toute époque également, de déterminer les crédits de la caisse vis-à-vis des confectionnaires. Même observation pour les dépenses de cantine qui sont un débit vis-à-vis du Trésor.

Il y aurait lieu, d'autre part, de modifier la contexture des procès-verbaux de caisse et de les calquer sur la récapitulation des feuilles de décompte qui présentent des totaux égaux pour les crédits et débits. Les procès-verbaux de caisse, au contraire, ne rétablissent l'équilibre qu'après soustraction de l'avoir en caisse de l'excédent du débit sur le crédit.

Ce qui vient d'être dit, touchant l'incompétence de certains surveillants-chefs, a donné lieu à des constatations plus péjoratives dans certaines prisons où les inspections de nos collègues ont coïncidé avec des périodes de congé et de remplacement. Il serait bon, de la part des directeurs, de préciser, aux remplaçants, par des instructions particulières, le rôle intermédiaire qu'ils ont à remplir et, si possible, de faire coïncider des tournées personnelles dans lesdites prisons avec ces périodes de suppléance.

Les écritures du greffe motivent peu d'observations. Rares

sont les surveillants-chefs qui commettent des négligences dans les copies de mandats de dépôt ou d'extraits de jugement, de même que dans les formalités d'apposition d'empreintes digitales des individus incarcérés tant à leur sortie qu'à leur entrée.

Toutefois, la vérification des écrous des prévenus se heurte dans toutes les prisons (sauf à Paris) à l'absence de mandats de dépôt qui, après avoir été copiés sur le registre d'écrou, sont restitués aux escortes pour faire retour aux parquets.

L'article 107 de Code d'Instruction criminelle ne prescrit l'incarcération des prévenus que sur exhibition des mandats de dépôt, mais l'article 97, qui prévoit qu'il doit être laissée copie de ces mandats aux prévenus, paraît devoir entraîner comme conséquence la conservation de ces copies par le greffe ou, mieux, dans les dossiers des incarcérés.

A la Santé, un double des mandats de dépôt est conservé. C'est une précaution qu'il vaudrait la peine d'étendre à toutes les prisons. Il suffirait, d'ailleurs, que les mandats de dépôt continssent une partie mobile dont les surveillants-chefs déchireraient le pointillé et qui porterait le nom de l'écroué et la signature du ministère public ou du juge d'instruction, suivant les cas.

#### *Contrôle sur place des directions.*

Les observations ci-dessus font apparaître que le fonctionnement du système de la régie, tant en ce qui concerne la comptabilité matières que la comptabilité deniers, demande, de la part du personnel pénitentiaire, des connaissances plus étendues et des aptitudes professionnelles plus marquées que pour la surveillance des prisons à l'entreprise. On va revenir sur ce point.

Elles montrent, en outre, que l'exercice du contrôle et, en particulier, du contrôle sur place qui incombe aux directions, doit également se faire plus étroit.

A cet égard, l'initiative récemment prise par l'Administration centrale de prescrire un nombre minimum de tournées par an et de partager les opérations de contrôle sur place entre les directeurs de circonscription et les sous-directeurs, paraît de nature à donner de bons résultats. Non seulement les sous-directeurs y acquièrent une expérience qui leur sera utile quand ils seront promus directeurs, mais le personnel local des prisons, plus fréquemment alerté, bénéficiera de cette tenue en haleine et verra se multiplier, au profit de son expérience, les redressements et les directives.

De plus, cet assouplissement du contrôle paraît surtout commandé par ce fait que la réouverture de plus de 100 prisons, en 1930 et 1931, n'a pas eu pour conséquence l'augmentation du nombre des circonscriptions pénitentiaires dont la réforme de 1926 avait entraîné la réduction (16 au lieu de 20).

L'Inspection générale, à cet égard, n'hésiterait pas à souhaiter qu'on pût revenir à l'état de choses antérieur, si elle ne craignait les difficultés financières.

Elle appelle toutefois l'attention de l'Administration centrale sur la contexture actuelle des circonscriptions pénitentiaires qui choque par l'inégalité de leur étendue. Les circonscriptions de Bordeaux et de Lyon englobent 11 et 10 départements, tandis que celles de Haguenau et Ensisheim n'en contiennent que deux.

Non pas que le nombre de départements compris dans une circonscription soit l'unique élément dont il convienne de tenir compte. C'est la question des moyens de transport qui est prédominante. Ainsi, le directeur de Clairvaux ne peut se rendre à la prison de Nancy, la plus importante de sa circonscription, qu'en passant deux jours en voyage. Il lui en faudra un troisième, au minimum, s'il veut pousser jusqu'à Briey dans le même département. On comprend qu'avec de telles difficultés les inspections de ces prisons soient raréfiées.

En l'espèce, la solution serait de rattacher Nancy à Haguenau.

Même observation pour la circonscription d'Ensisheim qui pourrait s'étendre jusqu'au Doubs et au Jura, actuellement rattachés à Lyon.

En définitive, il a paru à l'Inspection générale que si la réforme de 1929 ne s'accompagne pas nécessairement d'un renforcement du nombre des circonscriptions pénitentiaires, certaines de celles-ci devraient être, au moins, remaniées en tenant compte, avant tout, des facilités de transport effectives que présentent les établissements du ressort par rapport à la localité du siège de circonscription.

### III

#### PERSONNEL

L'exercice d'un contrôle plus étroit de la part des directions de circonscription pénitentiaire ne saurait aboutir à des résultats tout à fait satisfaisants qu'à la condition que le personnel, dont il a pour objet de stimuler le zèle et de perfection-

ner la compétence, soit apte à en tirer profit et possède à priori (pour ne parler que des qualités professionnelles auxquelles entend se limiter le présent rapport) un noyau de connaissances solides et quelque expérience de ses fonctions.

Ce résultat a été cherché par l'institution d'une Ecole pénitentiaire ou, plutôt, sa réouverture, car il a été une période, de 1893 à 1902, où, succédant à divers essais d'écoles de gardiens, recommandées très antérieurement à l'initiative des directeurs, une Ecole pénitentiaire avait fonctionné, qui forma 16 promotions de surveillants-chefs, jusqu'au jour où sa fermeture fut décidée pour des raisons budgétaires.

La nouvelle école, créée par arrêté du 26 août 1927 et installée dans les locaux de Fresnes, a été dotée d'un règlement prévoyant le recrutement des élèves par voie de concours entre les gradés comptant, au moins deux ans de services. La durée des cours est fixée à six mois. L'enseignement comprend, outre des leçons de droit, de pédagogie, d'histoire, et de géographie, un programme, en quelque sorte technique, d'enseignement pénitentiaire, portant sur la tenue des écrous, l'anthropométrie, la gestion économique, le travail, la comptabilité deniers et matières.

Les cours faits aux élèves par les directeurs de circonscription sont complétés par des travaux pratiques et des conférences sur des sujets se rattachant à la science pénitentiaire (droit pénitentiaire, psychiatrie, etc.).

Un concours de sortie détermine le rang des candidats nantis du diplôme pour l'accession à l'emploi de surveillant-chef.

L'Ecole pénitentiaire n'ayant jusqu'ici fourni que deux promotions de surveillants, il faut attendre pour bien apprécier la valeur de ses résultats, d'autant plus que la nécessité où s'est trouvée l'Administration centrale de pourvoir d'un seul coup à de nombreux postes de surveillants-chefs, excédant largement les disponibilités résultant du personnel en surnombre, l'a placée devant des conditions un peu exceptionnelles qui ne reflètent pas les situations normales où est appelé à fonctionner le filtrage des candidats à ces fonctions.

D'autre part, étant donné que l'enseignement de l'Ecole pénitentiaire revêtira toujours une portée plus théorique que pratique, et ne placera pas les candidats dans la plénitude de situation des fonctions de surveillant-chef, l'accession définitive à ce grade pourrait être subordonnée à une période de stage, tout comme au début de la carrière. Ceci ne laisserait

en souffrance que les intérêts des candidats inférieurs à leurs fonctions, qu'on ne saurait faire prévaloir sur ceux du service.

Quoi qu'il en soit, ce n'est donc qu'en période redevenue normale, c'est-à-dire à partir du moment où, le programme de réouverture des maisons d'arrêt étant épuisé, les nominations de surveillants-chefs reprendront leur rythme habituel, que la valeur des candidats diplômés de l'École pénitentiaire pourra être pleinement appréciée et que telle ou telle conclusion pratique apparaîtra, touchant le fonctionnement même de cette école, et l'orientation à donner à son enseignement.

Si les fonctions de surveillant-chef et celles de commis-greffier dans les prisons importantes tiennent leurs titulaires, à raison des multiples opérations administratives et comptables qu'elles supposent, assez à l'écart de la détention, il n'en est pas de même de celles des surveillants, dont le rôle comporte un contact permanent avec la population pénale. Une condition essentielle de l'accomplissement d'un bon service (sans que le présent rapport entende insister sur les qualités diverses qu'il convient d'y déployer) serait l'affectation d'un personnel adéquat, en nombre, à la population à surveiller.

L'Administration pénitentiaire a, avec raison, institué dans chaque prison réouverte un minimum de deux gardiens, y compris le surveillant-chef, et cette proportion est tout de suite dépassée dans les établissements où la population détenue ne demeure pas insignifiante. On trouvait, avant la réforme, des prisons qui n'avaient pour tout personnel qu'un surveillant-chef. Laissons de côté cette situation.

Les prisons importantes, et dont souvent l'effectif est très variable ne sont pas toujours dotées du personnel suffisant, alors que certaines prisons d'effectif très faible (10 à 20 détenus) ont, parfois, par rapport à celles-là, un personnel de surveillance très étoffé. Cela tient non seulement aux variations de la population pénale, mais aussi aux indisponibilités d'origines multiples qui viennent frapper le personnel en fonction. Ces situations ne sont pas toujours portées en leur temps à la connaissance de l'Administration centrale afin qu'il y soit remédié par des détachements, dont elle garderait l'initiative si elle estime ne pas devoir laisser en pareille matière, pour gagner du temps, quelque latitude aux directeurs.

Des renseignements très précis devraient être fournis à cet égard comportant non seulement le reflet de situations où le personnel est déficitaire, mais celui des prisons dont l'effectif pénal s'accommoderait, à titre compensateur, d'une réduction de personnel.

C'est une question évidemment délicate, étant données la situation de famille et les attaches locales du personnel en fonctions ici ou là, mais il conviendrait de l'examiner si l'on ne veut pas assister à un regrettable déséquilibre. Il serait fâcheux de n'entrevoir aucune solution à un problème qui n'est que d'ajustement, car l'ensemble du personnel pénitentiaire est suffisant pour l'ensemble de la population pénale, sous réserve de sa répartition.

Peut-être la solution serait-elle dans l'institution d'équipes volantes au siège des circonscriptions pénitentiaires, composées de surveillants célibataires, appelés à renforcer le personnel stable en cas d'accroissement d'effectif, ou à combler, ici ou là, les vacances momentanées du personnel.

## IV

### RÉGIME DES DÉTENUS

De même que dans les précédents chapitres, la situation administrative et économique des prisons départementales n'a été exposée que du point de vue des conséquences des réformes récentes, de même, il ne sera envisagé, dans les observations qui vont suivre, que les questions générales posées, soit par la réouverture des maisons d'arrêt, soit par l'application d'instructions nouvelles touchant le régime pénitentiaire des prisons départementales, principalement en ce qui a trait à la répartition de la population, l'attribution du bénéfice du quart cellulaire, le régime des dettiers, les tarifs de main-d'œuvre et le paiement des frais de justice.

La réouverture des maisons d'arrêt n'a pas soulevé, quant au régime des détenus, de questions notables, puisque leur situation, dans les prisons réouvertes, est en tous points analogue à celle qu'on rencontrait antérieurement à 1926.

On notera, toutefois, que les dispositions de la circulaire du 5 mai 1862, relatives à la concentration, dans les prisons chefs-lieux, des détenus purgeant une condamnation de plus de trois mois, évidemment inopérantes de 1926 à 1929, et qui, depuis cette date, ont repris leur ancienne portée, ne sont pas toujours observées. On trouve, dans les maisons de correction d'arrondissement, des détenus dont la condamnation est supérieure à trois mois.

Quant à l'application des dispositions du règlement de 1923 visant la sélection des détenus, qu'il était rarement possible d'assurer au lendemain de la réforme de 1926, elle est, depuis

1929, assez malaisée encore, car le décongestionnement des prisons chefs-lieux n'a porté, en réalité, que sur une population d'importance médiocre, la plupart des tribunaux rétablis correspondant à un très faible effectif moyen de détenus.

#### *Prisons non réouvertes.*

Si la réouverture des maisons d'arrêt auprès des sections de tribunaux rétablies n'a pas posé de questions dignes de remarques du point de vue de la situation pénale des détenus incarcérés, par contre, leur maintien dans les prisons distantes des sections de tribunaux rétablies avec effectif judiciaire et compétence limités, a soulevé une difficulté relative à l'application des dispositions du Code d'instruction criminelle en matière de levée d'écrou.

La nécessité où se trouve l'Administration pénitentiaire de conduire ces détenus, dont l'instruction des affaires se fait devant le tribunal ou section de tribunal siège de la prison, mais dont le jugement, sauf pour les flagrants délits, est de la compétence de la section de tribunal auprès de laquelle il n'y a pas de prison, a posé le problème de leur libération quand leur comparution en justice aboutit à un acquittement, à une condamnation avec sursis, ou à une condamnation confondue avec leur détention préventive. Comme il convient de procéder à leur levée d'écrou et, pour cela, de les ramener à la prison où ils sont incarcérés, il peut se faire que les délais de ces déplacements retardent de plusieurs heures, parfois d'une journée, une libération que le Code d'instruction criminelle proclame immédiate.

Il appartiendrait à M. le Garde des Sceaux d'envisager, au moins par voie de circulaire, une procédure permettant de concilier le respect des dispositions légales avec les formalités administratives dont s'accompagnent les levées d'écrou: mention au registre d'écrou, empreintes digitales, émargement du pénule, restitution d'effets personnels, etc.

#### *Régime cellulaire.*

Il a été exposé précédemment que la réouverture des prisons d'arrondissement n'a été édictée qu'à titre de postface, en quelque sorte, de la réforme judiciaire et pour des motifs uniquement tirés de la commodité des instructions. C'est dire qu'on ne saurait invoquer en sa faveur aucun argument pénitentiaire, alors que, de bien des points de vue, l'émiettement des petites prisons présente de notables inconvénients.

On vient même de noter que les prisons chefs-lieux qui souffraient d'encombrement n'ont guère été décongestionnées, en général, par la réouverture de ces prisons appelées à ne recevoir qu'un effectif souvent négligeable.

On trouve donc de l'encombrement dans certaines prisons de grandes villes (Marseille, Lyon, Versailles, etc.), limité toutefois à la population de leur maison d'arrêt.

Les maisons de correction, au contraire, sont en général, très au large, non seulement parce que la contenance en est suffisante, mais parce qu'elles reçoivent moins de détenus, tous les bénéficiaires de non-lieu, d'acquiescement, de sursis, tous les condamnés à des peines non supérieures à leur détention préventive, qui s'étend jusqu'au prononcé de l'appel, ne sont pas extraits des maisons d'arrêt. Les dettiers y purgent même quelquefois leur peine, ce qui est d'ailleurs illogique.

Comme dans les localités envisagées, les prisons sont en général cellulaires, l'encombrement qu'on y constate amène à utiliser les quartiers de désencombrement et même à y tripler les cellules.

Cette situation est d'ailleurs commune à un certain nombre d'établissements cellulaires, qui sont, en même temps, maisons de correction, et l'Inspection générale a examiné les conséquences de la circulaire du 15 novembre 1926 quant au bénéfice du quart cellulaire réservé aux individus purgeant effectivement leur peine en cellule, à l'exclusion de ceux qui sont placés dans les quartiers de désencombrement.

L'application de ces instructions a donné lieu à des interprétations diverses. Dans certaines prisons, elles ne sont nullement observées et les individus placés au quartier de désencombrement bénéficient comme leurs codétenus du quart cellulaire. Dans d'autres, on en a tiré la conséquence qu'aucune des dispositions relatives au régime cellulaire n'était applicable à cette portion de détenus notamment pour l'alimentation. Le jeudi il y a deux régimes différents.

Enfin, si les instructions ci-dessus ont visé les quartiers de désencombrement, elles n'ont pas statué sur les individus purgeant en commun leur peine en cellule triplée, qui jouissent, dans toutes les prisons, du bénéfice cellulaire. Même observation pour les détenus du service général qui, même dans les prisons exclusivement cellulaires, ne purgent pas leur peine en cellule.

D'autre part, le triage prévu par les instructions pour la mise en cellule (les peines les plus longues, les primaires) n'est pas toujours observé.

Pour toutes ces raisons, le retour au statu quo ante paraît

à l'inspection générale préférable à ces discriminations, à ce défaut total d'uniformité dus aux errements actuels dont l'application est délicate et qui aboutissent souvent à des injustices.

En tout cas, si l'obligation où l'on se trouve, dans certaines prisons, par suite d'encombrement, de tripler des cellules, présente de sérieux et multiples inconvénients, c'est un motif pour critiquer sévèrement les surveillants-chefs qui affectent une même cellule à trois détenus (parfois même à deux, ce qui est interdit) alors que la contenance permet d'isoler toute la population pénale.

#### *Régime des dettiers.*

Une circulaire de mai 1931 a précisé la situation des détenus pour dettes à l'égard des particuliers, quant à l'affectation des consignations alimentaires.

Leur montant, dont le principe résulte de la loi de 1867, est fixé à 300 francs par mois à Paris et 200 francs en province, et le règlement de 1923, en limitant à ces sommes le maximum de vivres supplémentaires que peuvent se procurer les dettiers, consacrait leur faculté d'utiliser en cantine l'excédent des sommes représentant le prix de revient de la journée de détention soit, dans le système de l'entreprise, le prix de journée remboursé à l'entrepreneur, et, aujourd'hui, avec le système de la régie, le prix de revient déterminé par l'Administration (5 fr. par jour). Il était d'ailleurs d'usage, dans le cas où le dettier n'avait pas utilisé en cantine la totalité de ce supplément de provision inscrit à l'avoir de son pécule, de lui en remettre le solde à sa sortie.

A la suite d'incidents provoqués dans une prison de l'Est par suite d'une erreur de calcul du prix de revient de la journée de détention (en l'espèce, il s'agissait d'un détenu au régime politique dont le prix de journée est non plus de 5 fr. mais de 8 fr.), un reliquat excessif a été versé à un détenu pour dettes sur une consignation versée, et il a été décidé par l'Administration centrale que la faculté d'achat de vivres supplémentaires sur les excédents de consignations serait limitée à la période de détention, sans plus donner droit à l'attribution d'aucun pécule de sortie.

#### *Application du règlement.*

Le présent rapport n'entend pas insister sur les observations multiples résultant des rapports de tournée touchant l'application des dispositions du règlement de 1923 sur le régi-

mé de détention. Il se borne à signaler que, dans un certain nombre d'établissements, les surveillants-chefs n'ont pas paru y veiller avec toute la diligence voulue sous la rapport de l'hygiène et de la discipline.

C'est ainsi que les douches sont souvent données trop parcimonieusement, que le port de la moustache et des cheveux a été constaté pour des condamnés, notamment ceux affectés au service général, la cuisine, la boulangerie, ou même ceux qui sont punis de cellule, pendant la durée de leur punition.

On a noté la présence au greffe de détenus condamnés, employés aux écritures.

L'exercice de l'action disciplinaire n'est pas toujours pratiqué avec le discernement voulu. Sans mentionner les cas, heureusement isolés, de brutalités qu'il a fallu sanctionner, on a noté que des punitions d'amende sont souvent infligées pour d'autres motifs que le défaut de tâche ou les détériorations et bris.

Parfois, on punit indistinctement toutes les réclamations reconnues non fondées alors qu'elles ne sont pas toujours un indice de mauvaise foi.

Enfin, la présence d'un prévenu dans les locaux disciplinaires, pour tentative de suicide, a été constatée par un Inspecteur général, alors que quatre jours s'étaient écoulés sans que le directeur de la circonscription non plus que le médecin ou l'autorité judiciaire en aient été avisés.

#### *Travail.*

La question du travail des détenus qui a fait l'objet d'observations nombreuses dans les précédents rapports d'ensemble relatifs aux maisons centrales, méritait d'être étudiée dans les prisons départementales où il est demeuré organisé en entreprise, c'est-à-dire concédé à des confectionnaires.

Bien qu'on ne puisse pas réaliser dans ces établissements le maximum d'organisation de travail, à raison de la courte durée de la détention, la réforme de 1926 permettait néanmoins d'espérer une amélioration du rendement du travail pénitentiaire, la concentration des détenus offrant aux confectionnaires un noyau d'effectif plus important et encourageant même, ici ou là, l'institution de travaux d'un caractère véritablement industriel.

Il avait paru, d'ailleurs, à l'Administration centrale, que cette circonstance se prêtait à une augmentation du tarif du travail pénitentiaire correspondant à une période de notable activité économique.

Ces tarifs ont donc donné lieu, de 1928 à 1930, à des relèvement sensibles qui, à quelques exceptions près, ont été acceptés sans difficulté.

La tournée de 1931 avait pour objet d'examiner dans quelle mesure l'émiettement de l'effectif pénal avait porté préjudice à cet état de choses et, de fait, il fallait s'attendre à la cessation de quelques industries, non seulement dans les prisons d'arrondissement d'importance insignifiante, mais même dans celles des prisons de chefs-lieux d'importance moyenne, à effectif clairsemé par la réforme.

Toutefois, il s'est trouvé que la principale cause de ralentissement du travail pénitentiaire n'a pas été celle ci-dessus, mais le déclenchement de la crise industrielle dont les conséquences ne pouvaient manquer d'avoir des répercussions sur le travail des prisons.

Sans parler des toutes petites prisons, où la présence de deux ou trois détenus ne permet guère l'institution d'autre industrie que celle du triage des légumes, et encore, ni de prisons comme Aix, peuplée d'accusés et où les locaux sont un obstacle à l'organisation de tout travail, les Inspecteurs généraux ont constaté des ralentissements notables et même des arrêts complets d'industries, dans des établissements et dans des régions où cette situation résulte manifestement de la crise industrielle générale. C'est le cas des prisons du Nord dont l'emplacement dans des centres d'activité commerciale permettait jusqu'ici d'obtenir toute satisfaction sous le rapport du travail. Même observation en Seine-et-Marne, dans la Haute-Vienne, en Maine-et-Loire, dans le Loiret, la Charente-Inférieure, les Côtes-du-Nord.

On a constaté du chômage complet dans certaines prisons du Nord-Est et de l'Est (Aisne, Meurthe-et-Moselle).

Enfin, la situation, notamment en Dordogne, dans le Lot, dans la Drôme, sans parler des Basses et Hautes-Alpes, s'est aggravée.

Il a semblé aux Inspecteurs généraux que, dans quelques-unes de ces localités, les efforts des surveillants-chefs pour procurer du travail aux détenus n'avaient pas été assez intenses et restaient à stimuler.

Pour d'autres, il leur a été objecté que les confectionnaires accepteraient d'entreprendre du travail pénitentiaire si l'Administration consentait des diminutions de tarifs. L'Inspection générale estime que cette solution ne saurait être envisagée que consécutivement à une diminution générale du coût de la vie, traduite par le fléchissement du prix de vente des

produits fabriqués dans les prisons à laquelle pourrait évidemment correspondre une diminution de leur prix de revient.

En tout cas les constatations de l'Inspection générale, du point de vue qui la préoccupait à l'origine, ont été partiellement faussées par la survenance d'événements nouveaux, et elle ne peut guère isoler les conséquences de la loi de 1929 de celles de la crise industrielle pour apprécier le fléchissement du travail pénitentiaire.

Le tableau comparatif des produits du travail des prisons départementales au cours des années 1930 et 1931 accuse des écarts indiquant une diminution plus ou moins accusée, à l'exception de deux circonscriptions: celle de Caen et celle de Toulouse (encore, dans cette dernière, les produits du travail sont-ils négligeables).

A Caen en regard de 360.819 francs de 1930, l'année 1931 a produit 378.261 francs.

A Toulouse en regard de 61.554 francs de 1930, l'année 1931 a produit 62.353 francs.

Partout ailleurs il y a fléchissement.

	francs.	francs.
Poissy.....	1.572.740	1.421.325
Ensisheim.....	382.936	323.022
Riom.....	340.689	276.206
Lyon.....	1.827.021	1.498.983
Clairvaux.....	622.125	562.292
Fontevrault.....	381.304	339.637
Melun.....	594.681	563.143
Loos.....	1.376.922	920.855
Nîmes.....	179.636	144.117
Marseille.....	508.547	385.540
Rennes.....	608.538	503.552
Bordeaux.....	455.639	419.826
Haguenau.....	910.536	890.145
Montpellier.....	183.045	147.634
Fresnes.....	2.055.553	1.779.451
La Santé.....	1.088.162	996.116
Saint-Lazare.....	212.381	204.577

*Frais de justice.*

Il a été fait allusion ci-dessus aux errements suivis par les surveillants-chefs pour la comptabilité des frais de justice, recouverts sur le pécule des détenus, et qui doivent faire l'objet d'un versement à la recette des finances.

Il convient de présenter quelques observations sur le mécanisme de la loi du 19 mars 1928 et sur ses résultats.

La loi de 1928, modifiant l'article 41 du Code pénal, a ajouté le paiement des amendes et frais de justice à l'affectation du produit du travail des détenus. Et le décret du 10 février 1929 dispose : dès que le pécule réserve atteint, suivant les cas 100 ou 300 francs, cette deuxième moitié est affectée exclusivement, et jusqu'à l'extinction, au paiement des amendes et frais de justice par le condamné.

La distinction ci-dessus s'applique aux condamnés à courtes ou à longues peines. Par suite, il a été décidé que les condamnés autorisés à purger, dans les prisons départementales des peines supérieures à un an ne voient leur pécule réserve subir l'affectation ci-dessus qu'à partir de 300 francs.

Ces dispositions ont été, à l'origine, inexactement interprétées. Certaines circonscriptions arguant du caractère non rétroactif des lois, ont cru pouvoir exonérer de la limitation ci-dessus le pécule des condamnés en cours de peine à la date de la promulgation de la loi. Il est clair que cette interprétation n'était pas juridique, la non rétroactivité invoquée s'opposant, tout au plus, à ce que les pécules supérieurs à 100 et 300 francs au jour de la promulgation de la loi fussent atteints, mais nullement à ce qu'à partir de là l'excédent des sommes ainsi constatées fût affecté à la nouvelle destination prévue.

Des instructions de l'Administration centrale ont heureusement mis fin à ces errements.

Ainsi qu'il a été précédemment exposé, c'est encore au détriment du Trésor que se poursuit, dans bien des prisons la pratique de n'opérer le prélèvement des frais de justice sur le pécule réserve des détenus qu'à l'époque de leur libération. Ici encore, il convient de rappeler que les débiteurs de frais de justice ne doivent, à aucun moment de leur détention comme condamnés, posséder un pécule réserve supérieur à 100 ou 300 francs (instruction du 17 août 1929).

Mais la constatation la plus intéressante que les Inspecteurs généraux ont recueillie a trait aux résultats de la réforme ci-dessus, par rapport aux récupérations obtenues. Si, dans les maisons centrales, cette réforme a eu quelque effet, le chiffre des frais de justice acquittés dans les prisons départementales par rapport aux sommes dues au Trésor s'avère, la plupart du temps, dérisoire.

Dans l'ensemble de la circonscription de Clairvaux les frais de justice acquittés au cours de l'année 1930 se sont élevés

à 43.524 fr. 77 et il restait dû au 1<sup>er</sup> janvier 1931: 504.254 fr. treize centimes.

	fr. c.	sur	fr. c.
Pour celle de Riom : il a été payé	37.115,97		252.403,05
— — Fontevrault	38.897,36	—	146.616,37
— — Lyon	147.055,05	—	1.734.915,44
— — Nîmes	21.858,40	—	213.698,74
— — Marseille	175.347,69	—	821.693,39
— — Caen	21.241,77	—	441.778,83
— — Loos	145.105	—	3.377.910,81
— — Montpellier	18.730,36	—	326.771,83

Les rapports particuliers signalent, pour des prisons prises au hasard, les chiffres suivants:

	fr. c.	sur	fr. c.
Versailles.....	11.379,50		176.232,90
Colmar.....	38.188,52	—	133.266,05
Marseille.....	69.486,59	—	365.387,10
Dijon.....	6.544,60	—	227.220 »
Orléans.....	15.806 »	—	126.022,67
Nice.....	20.871,31	—	117.834,30
Chalon-sur-Saône.....	6.778,22	—	130.051,13
Ajaccio.....	6.775,37	—	52.744,89
Nîmes.....	8.621,71	—	73.972,55
Quimper.....	4.478,89	—	53.181,65
Poitiers.....	3.045,31	—	67.145,35
La Rochelle.....	2.392,50	—	28.129,05
Limoges.....	1.268,09	—	16.341,95

La récupération des frais de justice est évidemment tributaire de l'organisation du travail. Il peut y avoir des exceptions. Le hasard peut faire que certains détenus soient en état d'acquitter ces frais sur leur avoir propre. Tel paraît avoir été le cas à la prison de Saint-Brieuc où, en période de chômage complet, il a été récupéré 4.248 fr. 66 de frais de justice sur un total de 7.101 fr. 27 soit une proportion de 60 p. 100 alors que, pendant la même période, à Dinan ou à Domfront, prisons en chômage, il n'était rien récupéré sur 5.231 fr. 30 et 7.893 fr. 95.

Le cas de Saint-Brieuc paraît très isolé. On a noté dans les prisons en complet chômage des récupérations quasi nulles; ainsi; à Gap: 183 fr. 55 en 1929, 96 fr. 75 en 1930, 83 fr. 60 dans le premier semestre de 1931; à Rodez: 255 francs en

1930 et 53 francs en 1931; à Brive: 22 francs sur 3.626 fr. 55; à Digne: 60 fr. 45 sur 17.964 fr. 15; à Aix-en-Provence: 355 francs sur 10.658 fr. 90.

La cause de cet état de choses tient en partie au défaut d'intensification du travail pénitentiaire pour les motifs exposés ci-dessus. L'intérêt de l'Etat, subordonné au rendement des dixièmes non concédés, est tributaire également du travail pénal pour le recouvrement des frais de justice.

Mais d'autres causes agissent également, qui accentuent cette déperdition de recettes. D'abord, dans certaines prisons, la lenteur apportée par les services de finances à faire connaître aux surveillants-chefs le montant des frais de justice. Le cas a été constaté dans maints rapports de tournée. A fortiori, quand il s'agit d'un arriéré de frais résultant de condamnations prononcées dans d'autres ressorts.

D'autre part, il convient de remarquer que le temps passé par les détenus au régime des condamnés dans les prisons départementales excède en général très peu celui qu'ils y ont passé en détention préventive, c'est-à-dire à un régime où ils reçoivent sept dixièmes du produit de leur travail intégralement versé au pécule disponible.

En outre, le bénéfice du régime de la détention préventive ne s'étend pas seulement jusqu'au jugement, mais, pour les détenus qui font appel, jusqu'au prononcé de l'arrêt, motif de plus pour que le temps passé au régime des condamnés soit souvent insignifiant par rapport à celui passé en détention préventive.

Pourrait-on considérer les détenus dont la condamnation a été confirmée en appel comme ayant illégitimement conservé, au cours du délai d'appel, le bénéfice du régime des prévenus, et ramener après coup leur pécule aux proportions des pécules de condamnés?

Le calcul de l'excédent des recouvrements dont le Trésor pourrait bénéficier si ce système était adoptable a été fait pour certaines prisons parmi les plus importantes.

Ainsi, à la Santé, en prenant pour base le nombre des détenus appelants au cours d'un mois, soit 90, et leur salaire total pendant cette période: 9.246 francs, il a été calculé que, tandis que la part de l'Etat, trois dixièmes, n'est que de 2.773 francs, elle serait à cinq dixièmes accrue de 1.849 fr., ce qui donnerait 22.190 francs pour un an, auxquels il faudrait joindre l'imputation des frais de justice sur le pécule réserve excédant 100 francs.

A Lyon, un calcul complet (dixièmes et frais de justice),

portant sur une période de six mois et intéressant 75 appelants, donnerait une récupération de 1.250 francs, soit 2.500 fr. annuellement. A Nancy, pour 152 appelants au cours d'un semestre, l'application des dixièmes eût produit, à elle seule, 2.870 francs, soit 5.740 francs pour l'année. A Fresnes, où le travail est intensifié, la récupération serait évidemment très sensible. Toutefois, on peut éprouver des hésitations juridiques à adopter ce système.

D'autre part, si les appelants dont l'appel aboutit à un acquittement, à l'octroi de sursis, devraient manifestement conserver leurs prérogatives, alors qu'à l'inverse en seraient privés les individus dont la peine a été confirmée ou aggravée, quid de ceux dont elle a été réduite, surtout si elle est entièrement purgée en détention préventive?

A Nancy, sur 152 appelants, il y a eu quatre acquittements, six sursis et neuf peines réduites; à Lyon, sur 75 appelants, trois acquittements, trois sursis, une peine confondue, vingt-six diminutions; à Grenoble, sur 24 appelants, un sursis, une peine confondue, quatre diminutions de peine; etc.

Les difficultés paraissent peu surmontables et l'Inspection générale ne saurait se rallier au système ci-dessus envisagé.

Il semble que l'Administration centrale n'a d'autre perspective que de veiller à ce que le montant des frais de justice soit connu en temps utile, que les surveillants-chefs et les greffiers-comptables appliquent rigoureusement les instructions légales et, dans la mesure du possible, que rien ne soit négligé pour procurer aux détenus débiteurs envers le Trésor un travail qui leur permette d'amortir leur dette.

## LA LUTTE ANTITUBERCULEUSE

(Rapporteur : M. le D<sup>r</sup> G. DEQUINT, Inspecteur général.)

---

L'organisation de la lutte antituberculeuse a fait, de la part de l'Inspection générale, l'objet d'une première étude en 1919.

Au cours de la guerre, les ravages de la tuberculose avaient suscité un ensemble de mesures légales et de dispositions financières, et provoqué l'éclosion d'un grand nombre d'œuvres antituberculeuses dont il paraissait utile de contrôler les résultats en vue de l'organisation méthodique de la lutte antituberculeuse.

Par la suite, la loi Honnorat, du 7 septembre 1919, instituant les sanatoriums, devait entrer en vigueur et, en 1923, une tournée d'inspection fut spécialement consacrée à l'application de cette loi.

Sans préjudice de ces deux enquêtes qui ont été suivies de rapports d'ensemble publiés en 1920 et en 1924, l'Inspection générale a été chargée d'un grand nombre de missions particulières relatives au fonctionnement de divers œuvres ou établissements antituberculeux, ou provoquées par des projets locaux d'organisation de la lutte antituberculeuse.

L'effort entrepris au cours et à la fin de la guerre, tant par l'initiative privée que par les pouvoirs publics, s'est régulièrement poursuivi depuis 1919. L'armement antituberculeux s'est enrichi de nombreuses institutions et des tentatives méthodiques d'organisation se sont révélées dans maints départements, en même temps que la lutte antituberculeuse bénéficiait de ressources de plus en plus importantes, provenant pour la majeure part du budget de l'Etat.

Des investigations d'ensemble analogues à celles dont s'était chargée l'Inspection en 1919 pouvaient donc être à nouveau utilement entreprises sur des bases élargies.

En vue de cette tournée qui s'est prolongée pendant les années 1930 et 1931, le programme était :

1<sup>o</sup> D'effectuer un contrôle administratif et financier sur les différentes institutions et établissements qui participent à l'assistance des tuberculeux et à la prophylaxie de la tuberculose ;

2° De mesurer le rendement de la lutte antituberculeuse, c'est-à-dire la diminution de la morbidité et de la mortalité tuberculeuse en fonction de l'importance des ressources publiques et privées affectées à cette lutte;

3° D'apprécier les lacunes de l'organisation antituberculeuse et d'indiquer les points sur lesquels elle doit être renforcée, afin de permettre l'établissement d'un plan de réorganisation ou de développement dans chaque département.

## INTRODUCTION HISTORIQUE

Il n'est peut-être pas inutile, pour apprécier la valeur et le rendement de l'organisation antituberculeuse en France ainsi que l'importance et la nature des efforts qu'elle a nécessités, de rappeler l'évolution des conceptions techniques, légales ou administratives qui ont présidé à son orientation et de faire un rapide historique qui précisera, par ailleurs, la part de la France dans la lutte internationale contre le fléau de la tuberculose.

C'est sous la forme d'assistance hospitalière que se manifesta tout d'abord et exclusivement l'intérêt de la bienfaisance privée ou de la bienfaisance officielle, soucieuses de porter secours aux malheureux atteints de phtisie, avant même que ne fût scientifiquement précisée la nature de la maladie. La lutte antituberculeuse trouve, en réalité, sa véritable origine dans l'assistance aux enfants « scrofuleux » et dans la constatation de l'influence bienfaisante de l'air marin sur les jeunes sujets lymphatiques atteints de lésions osseuses et sur les candidats à la « scrofule ».

Le mouvement partit d'Angleterre (pays privilégié des scrofules), à la suite d'une communication retentissante de Russel, démontrant expérimentalement, en 1750, le rôle curatif du traitement marin. Mais ce n'est qu'en 1791 que fut créé à Margate le premier établissement maritime.

L'Italie, qui suivit, créa son premier sanatorium marin à Viareggio, en 1856, sous l'impulsion d'un apôtre de la cure marine le docteur Giuseppe-Barellai, de Florence.

La France peut revendiquer l'initiative d'une femme de bien Mlle Coralie Hirsch, qui fonda, en 1847, à Cette, le premier hôpital maritime français, et elle trouva, en la personne du docteur Sarramea, de Bordeaux, un propagateur de l'idée sanatoriale, qui proposa, en 1850, antérieurement même à Barellai, la créa-

tion sur les bords du bassin d'Arcachon d'une vaste colonie agricole et maritime pour les jeunes scrofuleux. Son premier grand sanatorium fut créé en 1860, à Berck-sur-Mer, par l'Assistance publique de Paris, avec un total de 100 lits. Ce fut l'origine du développement de la station de Berck, centre réputé des tuberculoses chirurgicales, auquel les noms des docteurs Perrochaud et Marjolin, sans oublier Mmes Duhamel et Brillard, méritent d'être associés comme ceux des initiateurs du développement des hôpitaux marins en France. Ce développement s'accrut grâce à l'intervention du Dr Armaingaud de Bordeaux qui fonda successivement, en 1887 et en 1888, les sanatoriums d'Arcachon et de Banyuls-sur-Mer et fut un des artisans de la création, en 1887, de l'Œuvre nationale des hôpitaux marins, avec le docteur Bergeron, secrétaire perpétuel de l'Académie de Médecine, M. Monod, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, et M. Pallu, Inspecteur des Enfants assistés de la Loire-Inférieure.

En Allemagne, la fondation des sanatoriums maritimes fut entreprise dès 1883, mais sans atteindre la même ampleur. C'est ainsi qu'en 1899 à la conférence internationale de Berlin les Allemands reconnaissaient les lacunes de leur organisation antituberculeuse dans le domaine de la thalassothérapie, alors que la France pouvait, à cette époque, compter 14 sanatoriums maritimes. D'autres pays, comme la Hollande, dont le premier hospice marin pour les enfants fut créé en 1865, le Danemark et l'Autriche, qui fondèrent leurs premiers sanatoriums marins en 1875, méritent également d'être cités parmi les initiateurs de la cure maritime de la tuberculose.

Ce n'est que plus tard que se créèrent et se multiplièrent les sanatoriums destinés au traitement de la tuberculose pulmonaire et l'on sait l'initiative prise par deux allemands, Brehmer et Detweiller, qui instituèrent en Suisse les premiers sanatoriums d'altitude. L'on sait aussi le développement considérable, en Allemagne, de l'institution des sanatoriums populaires dont le promoteur fut Pannwitz, qui fonda, en 1895, à Berlin, un comité central des sanatoriums populaires. Le premier de ces établissements fut construit à Grabowsee, et toute une série de sanatoriums de plaine et de montagne fut entreprise avec le large concours des institutions d'assurances sociales.

En 1900, les allemands, à un des congrès de tuberculose, à Naples, annonçaient qu'ils possédaient 80 sanatoriums populaires contenant 20.000 lits.

Les sanatoriums pour tuberculeux pulmonaires furent loin

de prendre une pareille extension en France, malgré la création, en 1900, de l'Œuvre des sanatoriums populaires, et le nombre des lits, tous dûs à l'initiative privée, ne dépassait pas 1.200 à la veille de la guerre.

Les sanatoriums, quel que soit leur caractère, maritime, de plaine ou d'altitude, sont destinés à agir sur le terrain tuberculeux ou de prédisposition à la tuberculose et se proposent la cure de la maladie par l'amélioration de ce terrain.

Mais la démonstration, si lumineusement apportée par Vuillemin, en 1867, de la nature virulente, contagieuse et transmissible de la tuberculose, et la découverte, en 1882, par l'allemand Koch, de l'agent causal de la maladie, après que Pasteur eut établi les lois générales de transmission de la contagion, devaient nécessairement donner à la lutte antituberculeuse une orientation décisive.

A la vérité, le dogme de la contagion, dont personne ne saurait plus contester l'importance, avait peut-être dépassé ses conséquences logiques au point de faire contester l'influence du terrain. De nouvelles observations ou découvertes scientifiques ont rétabli l'équilibre et permis d'asseoir la lutte antituberculeuse, en attendant la découverte d'un remède ou d'un agent d'immunisation spécifique, sur des bases scientifiques unanimement acceptées.

La tuberculose transmissible pouvait être considérée comme une maladie évitable et la découverte du caractère social de ses causes entraînait la possibilité de mesures nouvelles, visant à la fois le milieu individuel et le milieu collectif des malades à soigner ou des bien portants à préserver.

La France a joué un rôle primordial dans les échanges internationaux qui ont contribué à fixer la doctrine actuelle et dans la mise en œuvre des institutions préventives ou défensives, dont le dispensaire antituberculeux, selon le type conçu par Calmette, est demeuré la plus caractéristique.

Dès 1886, le professeur Verneuil fondait l'Œuvre de la Tuberculose, institution scientifique ayant pour but de favoriser les recherches nouvelles sur la cure de la tuberculose et sa prophylaxie. C'est sur l'initiative de cette œuvre et de ses dirigeants que se tinrent à Paris les Congrès internationaux de la Tuberculose, en 1889, 1891, 1893, au cours desquels furent jetées les bases de la lutte sociale contre le fléau de la tuberculose. Des instructions populaires sur l'hygiène préventive de la tuberculose délibérées par le Congrès de 1889 qui en envisagea la publication en vue de servir à l'éducation du public, gardent encore à l'heure actuelle leur plein intérêt.

En 1891, le docteur Armaingaud, professeur agrégé de la Faculté de Bordeaux, dont nous avons déjà cité le nom et que l'on peut, à juste titre, considérer comme le propagandiste le plus persuasif et le promoteur le plus actif de la lutte antituberculeuse en France, créa la Ligue française contre la Tuberculose avec le patronage du professeur Verneuil.

Son exemple fut suivi à l'étranger, notamment en Angleterre, où en juin 1898 fut fondée une association britannique contre la tuberculose. Des ligues nouvelles apparurent également en Belgique, en Russie, au Brésil, au Canada, et toutes se sont proclamées hautement filles directes de la Ligue française et *organisées sous son inspiration et par ses conseils*.

Une doctrine technique et sociale précise de la lutte antituberculeuse fut ainsi progressivement élaborée et l'initiative privée en poursuivit l'application. Le fait nouveau fut l'apparition, préalablement à la création d'établissements de cure, d'organismes d'assistance, de prophylaxie et d'éducation, sous la forme de dispensaires type Calmette, dont la première réalisation en France inspirée du modèle dû, un an plus tôt, à Malvoz, de Liège, fut le dispensaire Emile Roux, ouvert à Lille en 1901.

En même temps, se développaient les institutions de propagande et d'hygiène générale en vue d'assurer la prophylaxie individuelle et collective fondée sur la notion de contagion, et desquelles il faut rapprocher le service social des infirmières visiteuses.

Dans toute cette évolution, les pouvoirs publics n'ont joué qu'un rôle de témoin, exception faite de l'attribution de rares subventions à quelques sanatoriums privés. En 1899, Waldeck Rousseau créa une commission extraparlamentaire de la tuberculose, et en 1902 fut fondé le premier organisme officiel consultatif dépendant du Ministère de l'Intérieur, la Commission permanente de préservation contre la tuberculose, dont Léon Bourgeois, qui en fut l'initiateur, demeura de longues années le président. La loi de 1902 sur la protection de la santé publique ne mentionne la tuberculose qu'à titre de maladie à déclaration facultative. Quant aux lois sur l'assistance médicale gratuite, du 15 juillet 1893, et l'assistance aux vieillards, aux infirmes et incurables, du 14 juillet 1905, les tuberculeux indigents pouvaient en bénéficier au même titre que les autres malades sans qu'aucune disposition impérative ne leur en assurât l'application pratique.

L'augmentation du nombre des tuberculeux dès les premières années de la guerre provoqua l'intervention officielle des pouvoirs publics dans la lutte antituberculeuse. Le 2 avril 1915, la Chambre vota une résolution invitant le Gouvernement à *prendre des mesures nécessaires pour donner aux tuberculeux militaires les soins et l'éducation avant leur renvoi dans leur foyer.*

Sur l'initiative du Gouvernement, le Parlement, par la loi de finances du 10 octobre 1915, ouvrait, pour la première fois, au budget du Ministère de l'Intérieur un crédit pour *l'assistance aux militaires et anciens militaires tuberculeux.* L'administration centrale, sous la direction de M. Brisac, organisait cette assistance par la création des stations sanitaires, établissements de cure dans lesquels on peut trouver l'origine de notre armement sanatorial, dont la loi Honnorat, du 7 septembre 1919, devait préciser le caractère. L'assistance et la prophylaxie à domicile avaient trouvé d'autre part leur statut dans la loi Bourgeois du 15 avril 1916, sur les dispensaires d'hygiène sociale et de prophylaxie antituberculeuse.

L'organisation de la lutte était par ailleurs amorcée grâce à la création de comités départementaux d'assistance aux militaires tuberculeux, qui se transformèrent, au lendemain de la guerre, sur l'invitation de l'administration elle-même, en comités antituberculeux, alors que le comité central d'assistance aux militaires tuberculeux, créé dans les mêmes conditions, prenait le titre de « Comité national de défense contre la tuberculose ». Ces organismes étaient constitués sous la forme d'associations déclarées et, ainsi, s'accroissait, par l'initiative même des pouvoirs publics, le caractère privé de l'administration antituberculeuse telle quelle était amorcée antérieurement à la guerre, fait qui devait avoir une grande influence, comme nous aurons l'occasion de le préciser, sur l'organisation même des institutions antituberculeuses.

Il est juste, par ailleurs, dans l'histoire de nos institutions antituberculeuses de la guerre et de de l'après-guerre de réserver une place à l'Institut Rockefeller qui prit l'initiative de diverses campagnes de propagande, participa financièrement à l'équipement de plusieurs de nos départements et céda son matériel au Comité national qu'il continua à subventionner pendant plusieurs années.

### *Les limites de notre enquête.*

Le rappel de ces diverses créations, comme de la législation qui lui a servi de base, fixe, dans une certaine mesure, les limites de l'enquête à laquelle a procédé l'Inspection générale.

Pour en préciser le caractère, il faut souligner le développement considérable des crédits d'Etat affectés à la lutte antituberculeuse et dont nous dirons seulement ici qu'ils comportent à la fois: des crédits budgétaires augmentés des fonds du pari mutuel et des jeux dans les casinos et du produit de la taxe des cercles, en vue de la construction et de l'installation des sanatoriums, des dispensaires d'hygiène sociale et des écoles d'infirmières et des crédits spéciaux, inscrits dans des chapitres différents du budget, pour le fonctionnement des dispensaires et le traitement des malades dans les sanatoriums, sans préjudice des crédits de l'assistance médicale gratuite des tuberculeux.

Le contrôle de l'utilisation de ces crédits et de l'application de la législation antituberculeuse, notamment des lois Bourgeois et Honnorat, l'inspection des différentes institutions de dépistage et de prophylaxie ainsi que des services de placement et d'hospitalisation des tuberculeux, constituaient la matière essentielle du programme de la tournée de ces deux dernières années relative à la lutte antituberculeuse.

Il n'échappe pas à l'Inspection générale que ce programme est loin de comprendre tous les éléments dont se compose le problème antituberculeux. Dans un exposé général qu'il a présenté, en 1914, devant la commission permanente de préservation contre la tuberculose et devant l'Académie de Médecine, exposé qui garde encore toute sa valeur, le docteur Albert Robin estimait que la lutte antituberculeuse devait envisager successivement, d'une part, la double protection de l'individu sain contre les risques qu'il tient de lui-même et contre ceux qui lui viennent de l'extérieur, d'autre part, les mesures visant le milieu collectif qu'il s'agisse de défendre ceux de ses membres encore sains, de défendre la société contre les individus tuberculeux et les causes de la contagion, ou encore de protéger les tuberculeux vis-à-vis desquels la société a d'impérieux devoirs.

Pour être complète notre enquête eut donc dû atteindre un domaine plus étendu ou porter sur un plus grand nombre d'autres services et comprendre notamment l'hygiène de l'habitation, des lotissements, l'urbanisme, la lutte contre le taudis, et

l'insalubrité du logement. Les mesures contre les aliments bacillifères, depuis le lait impur non bouilli jusqu'aux viandes tuberculeuses et aux denrées souillées par des contacts malsains et d'une manière générale, l'hygiène de l'alimentation, n'ont pas moins d'importance dans la lutte antituberculeuse. L'hygiène individuelle et la lutte contre le surmenage, la législation protectrice du travail et les colonies de vacances, eussent également pu retenir notre attention. Mais en limitant son programme aux dispositions de l'organisation spéciale antituberculeuse, l'Inspection générale n'a voulu ni méconnaître l'importance primordiale des mesures d'hygiène générale, ni même prendre parti contre les thèses qui donnaient à ces dernières une importance prépondérante.

C'est sous le bénéfice de ces observations que le présent rapport envisagera successivement:

- 1° L'organisation administrative centrale de la lutte antituberculeuse;
- 2° L'organisation départementale;
- 3° Les institutions de dépistage et de prophylaxie de la tuberculose;
- 4° Les divers placements hospitaliers des tuberculeux et le placement des enfants menacés de la contagion.

Sous ces divers titres il s'efforcera de résumer les observations recueillies sur place ainsi que les conclusions limitées auxquelles notre enquête aura abouti.

## I

### ORGANISATION CENTRALE DE LA LUTTE ANTITUBERCULEUSE

La lutte antituberculeuse est centralisée au Ministère de la Santé publique où l'un des bureaux relevant de la Direction de l'Hygiène et de l'Assistance est chargé de l'administration de tous les services d'hygiène sociale. Ce bureau a dans ses attributions la lutte contre la tuberculose, les maladies vénériennes, l'alcoolisme et le cancer.

Ces différents services varient essentiellement dans leur organisation et leurs moyens d'action. Alors que la lutte contre le cancer ne comporte d'autre intervention que celle d'une commission consultative, l'exécution du service étant entièrement assurée par les fonctionnaires du bureau, c'est un

service quasi autonome confié à un médecin qui est chargé de la lutte antivénérienne. La gestion des services antituberculeux trouve sa caractéristique dans l'intervention du Comité national de défense contre la tuberculose, organisme dont l'action, sans être précisée dans aucun texte réglementaire, est intimement liée à celle de l'administration.

Il y a donc lieu de comprendre cet organisme parmi les institutions qui collaborent directement avec le ministère de la Santé publique en vue de la lutte antituberculeuse en même temps que les commissions officielles qui sont, d'une part, la commission de préservation permanente contre la tuberculose, le comité technique des sanatoriums et, d'autre part, les commissions de répartition des fonds de la taxe des cercles ou des crédits affectés à l'hygiène sociale.

*La commission de préservation permanente contre la tuberculose*, composée de personnalités choisies en raison de leur compétence ou de leur notoriété en phthisiologie, de membres du Parlement et de délégués des administrations intéressées des différents ministères, joue vis-à-vis du ministère le rôle de conseil supérieur consultatif pour toutes les questions intéressant l'orientation technique de la lutte antituberculeuse, l'organisation des services et établissements de préservation et de cure.

La plupart des lois et décrets intéressant la tuberculose ont été élaborés ou mis au point par cette commission, et c'est à celle-ci que revient le mérite de nombre de mesures administratives intéressantes.

*Le comité technique des sanatoriums*, composé de médecins, d'architectes et d'administrateurs, est saisi de tous les projets de création des établissements de cure, soumis à l'administration en vue de l'attribution de subventions, conformément à la loi du 7 septembre 1919 qui a subordonné cette attribution à un ensemble de conditions techniques dont le contrôle est ainsi soumis à la sanction du comité. Il apprécie les plans et devis et l'examen auquel il procède, sur pièces, est éventuellement complété par des enquêtes sur place effectuées tant par ses membres que par l'Inspection générale des services administratifs.

Son rôle a été décisif quant à l'aménagement et à l'équipement technique des sanatoriums ainsi que des dispensaires antituberculeux dont le contrôle préalable, par extension de ses attributions, lui a été également confié.

Les *commissions* instituées en vue de la répartition des

fonds de la taxe des cercles affectés à la lutte antituberculeuse, composées à la fois de techniciens et d'administrateurs et de membres du Parlement sont annuellement invités à formuler leur avis, d'une part, sur l'octroi de subventions aux projets de création et d'installation des sanatoriums publics, ou assimilés, et des préventoriums, ainsi qu'aux projets de création et d'aménagement de dispensaires publics et privés et des écoles d'infirmières, d'autre part, sur la participation financière de l'Etat au fonctionnement des dispensaires, des écoles d'infirmières et des œuvres antituberculeuses.

Le rôle de ces commissions se borne à des observations suggérées par les propositions de l'administration ou à des avis d'ordre général réclamés par celle-ci. Tout le travail de dépouillement des dossiers et d'examen des plans et devis incombe au bureau spécial du ministère dont la tâche apparaît considérable en regard des moyens matériels mis à sa disposition.

\*

\* \*

Le Comité national de défense contre la tuberculose, dont la création est due à l'initiative de l'administration elle-même, ainsi que nous l'avons rappelé plus haut, dispose par contre de services et de moyens matériels et financiers qui lui permettent d'occuper une place exceptionnelle dans l'organisation centrale de la lutte antituberculeuse.

Nous avons déjà dit que son statut est celui d'une association reconnue d'utilité publique.

Le Comité national est administré par un *Conseil de direction*, qui se réunit tous les trois mois, et composé :

1° De 40 membres désignés par l'assemblée générale;

2° Des représentants élus, à raison d'un par département, par chaque organisation départementale;

3° De 25 membres de droit désignés à raison de leurs fonctions ou de leur compétence personnelle. En font partie au premier titre, les directeurs des services de santé de la Marine et des Colonies, le directeur de l'Hygiène et de l'Assistance, le doyen de la Faculté de médecine, les représentants de la Confédération des Syndicats médicaux.

La présence, au sein du conseil de direction, de représentants élus des organisations locales tend à assurer au comité un caractère fédéral, encore accentué par le fait que l'assemblée générale comprend théoriquement les délégués des diffé-

rentes œuvres affiliées considérées comme membres actifs.

La direction active appartient à un bureau choisi au sein du conseil de direction et qui comprend, sous la présidence actuelle de M. Honnorat, 14 membres dont le président et le vice-président du comité de propagande, organisme qui jouit d'une certaine autonomie financière comme nous aurons l'occasion de le préciser.

Les services du Comité national, notamment ceux de statistique, d'inspection technique, de propagande, auxquels il faut ajouter une école d'infirmières visiteuses, sont placés sous l'autorité d'un directeur général et installés dans des locaux appartenant au comité.

L'Inspection générale n'a pas eu à connaître du fonctionnement de ces services qu'à l'occasion de son passage dans les différents départements. Nous remarquerons seulement qu'il s'agit de créations dont l'administration aurait pu elle-même prendre l'initiative et qui à raison de son abstention, ont été réalisées par une association privée. Le comité national a eu à donner aux organisations locales d'utiles directives et à prendre des initiatives particulièrement intéressantes comme — pour ne parler que de celle-là — l'élaboration d'un statut du personnel médical technique des dispensaires et l'établissement d'un règlement intérieur de ces institutions.

Les pouvoirs publics ont favorisé financièrement le développement des services du Comité national par l'octroi de subventions progressivement croissantes et dont le total s'est élevé au 31 décembre 1931 à 12.630.000 francs répartis au cours des différents exercices conformément au tableau ci-après :

	francs.
1921.....	200.000
1922.....	220.000
1923.....	850.000
1924.....	910.000
1925.....	900.000
1926.....	1.200.000
1927.....	1.250.000
1928.....	1.500.000
1929.....	1.600.000
1930.....	2.000.000
1931.....	2.000.000
	TOTAL..... 12.630.000

Les subventions de l'Etat entrent pour la majeure part dans le budget du comité, abstraction faite des ressources affectées à la propagande ou provenant du timbre antituberculeux qui forment une section spéciale dans les différents documents financiers, et d'un certain nombre de recettes avec affectation spéciale telles que les subventions de l'Office national des Mutilés et celles du Ministère de l'Instruction publique pour la formation des infirmières scolaires.

C'est ainsi que le compte de l'exercice 1930 mentionne un total de recettes de 2.666.853 fr. 85, dont 2 millions proviennent du budget de l'Etat, 369.500 fr. 34 des revenus de la dotation et des comptes en banque, et 297.353 fr. 51 de cotisations, dons et souscriptions (cette dernière somme ne représentant que 60 p. 100 de l'ensemble des dons et souscriptions recueillis par le comité, les 40 p. 100 restants étant affectés à la section de propagande).

L'importance de la dotation s'est accrue progressivement et le bilan au 31 décembre 1930 laisse apparaître un capital immobilier de 2.720.176 francs 64, représenté par les frais d'acquisition et d'aménagement de l'immeuble siège du comité, et un capital mobilier de 6.470.887 fr. 29 valeurs en portefeuille, sans parler des fonds libres qui s'élèvent à plusieurs centaines de mille francs, une fois effectuée la compensation des créances et des dettes exigibles.

Au passif de ce bilan, tel qu'il a été approuvé à la dernière assemblée générale du comité, le capital mobilier et immobilier est évalué à un total de 7.420.527 fr. 66 non compris une somme de 1.785.495 fr. 63 destinée à l'amortissement des immeubles. Ces chiffres ont suscité à l'adresse du Comité national le reproche de thésaurisation, mais ils semblent témoigner plus justement du souci de garantir la permanence des services et de s'assurer une dotation dont les arrérages soient suffisants pour couvrir les frais généraux et les dépenses essentielles.

Les frais généraux (non compris le service de propagande) se sont élevés pour l'exercice 1930 à 382.815 fr. 74, dont 218.342 fr. 35 de traitements et gratifications, et 52.867 fr. 65 centimes à la caisse de retraite et prévoyance du personnel.

Les principaux chefs de dépenses au cours du même exercice concernent les inspections techniques, 151.970 fr. 88, le fonctionnement (bourses comprises) de l'école des infirmières visiteuses 583.252 fr. 86, les bourses de cours de perfectionnement de la tuberculose 71.686 fr. 70, les subventions aux comités départementaux 544.000 francs, les frais de participation

aux congrès 52.564 fr. 30, à des publications 16.745 fr. 30, enfin, une subvention de 400.000 francs à la section de propagande du comité. Le compte de l'exercice s'est soldé par un excédent de recettes de 39.041 fr. 30.

L'exposé de cette situation financière doit être complété par les comptes de la *section de propagande*, section spéciale jouissant d'une complète autonomie financière et d'une trésorerie séparée, et de ceux du timbre antituberculeux qui comportent également une présentation spéciale.

Les seules recettes de la section de propagande, réserve faite des fonds afférents à la campagne du timbre, proviennent d'une subvention globale du Comité national déjà mentionné, et d'un prélèvement de 40 p. 100 sur le produit des dons et cotisations. Ces recettes se sont élevées respectivement pour l'exercice 1930 à 400.000 francs et 195.291 fr. 87.

Elles sont affectées à l'ensemble des dépenses assumées par le service de propagande dont le tableau sommaire emprunté aux comptes de l'exercice 1930 permettra d'apprécier la nature et l'importance :

	fr. c.
Frais généraux.....	265.276,25
Direction de propagande.....	135.603,90
Édition d'une revue de vulgarisation sanitaire « La Vie saine » .....	123.930,50
Films .....	63.278,55
Frais de tournées y compris les émo- luments des 3 conférenciers.....	190.519,75

Il est précisé que l'exercice s'est soldé pour la section de propagande par un excédent de dépenses de 147.626 fr. 68, couvert sur les excédents de recettes des exercices antérieurs.

Le bilan au 31 décembre 1930 mentionne par ailleurs que l'actif de la section de propagande dispose encore à cette date d'un reliquat disponible de 613.149 fr. 05.

Il y a lieu de signaler aussi que le matériel de propagande représenté par neuf groupes automobiles, avec points d'attache à Paris, Saint-Brieuc, Marseille, Nice, Châlons-sur-Marne, Rouen, Strasbourg, Alger, Tunis, appartient à l'Office national d'hygiène sociale (commission générale de propagande). Ces groupes fonctionnent pour l'ensemble de la propagande d'hygiène sociale, la moitié seulement de la dépense incombant au Comité national. Quant à la cinémathèque, elle comporte environ 400 films, y compris ceux qui sont en dépôt au Ministère de l'Agriculture, au Musée pédagogique, à l'Office cinéma-

tographique de Paris, à l'Office cinématographique d'enseignement et d'éducation et dans quelques offices cinématographiques régionaux. Ils constituent pour la majeure part la propriété du Comité, 56 appartiennent à l'Office national d'hygiène, dont les services de propagande sont placés sous la même direction que ceux du Comité. Ces films sont l'objet de prêts moyennant versement d'une indemnité correspondant seulement à l'usure qu'ils subissent. Le total des films prêtés se serait élevé à 1.191 en 1929, 1.374 en 1930.

L'organisation des campagnes du *timbre antituberculeux* constitue l'initiative la plus remarquable du Comité national, ou plutôt de sa section de propagande présidée et animée par M. Louis Forest. Ces campagnes ont été décisives pour intéresser l'opinion publique à la lutte antituberculeuse, et l'Inspection générale a pu relever sur place qu'elles ont été parfois le point de départ de la création de services ou centres départementaux ou du réveil de comités jusque là en sommeil. Il est juste d'enregistrer cette observation à leur actif.

On sait que le premier effort tenté en 1925 a porté sur le seul département de Meurthe-et-Moselle, que la deuxième tentative a englobé neuf départements, et que les campagnes sont devenues nationales depuis 1927.

Le tableau ci-après tel, qu'il résulte des indications fournies par les services de la comptabilité, donne les résultats généraux de ces campagnes.

## TABLEAUX

CAMPAGNES	RECETTES BRUTES	DEPENSES		BÉNÉFICES NETS
	fr. c.	BRUTES fr. c.	remboursements au Comité national. fr. c.	
Campagne 1925-1926. « L'INFIRMIÈRE » 1 département.	265.775 75	10.000	la fourniture de timbres et documents a été gratuite.	255.775 75
Campagne 1926-1927. « LAENNEC » 1 département.	2.294.270 20	146.833.30	25.964 25	2.147.436 90
Campagne 1927-1928 « BAISER AU SOLEIL » nationale.	13.788.978 70	1.213.430 10	909.245 70	12.575.548 60
Campagne 1928-1929. « VIVRE » nationale.	48.453.842 50	1.628.233 50	1.106.018 93	46.525.609 » + 137.222 70 16.662.831 70

Campagne 1929-1930. « LUMIÈRE » nationale.	21.796.213 90	1.561.874 69	1.117.163 12	19.834.338 21 + 408.023 50 19.942.361 71
Campagne 1930-1931. « PROPRIÉTÉ » nationale.	21.077.761 30	2.294.631 78	1.361.739 85	18.783.129 52 + 47.994 40 18.831.123 92
TOTAUX .....	77.376.842 35	7.255.003 37	4.520.131 85	70.415.078 58

NOTA. — Les chiffres à ajouter aux bénéfices nets pour les 3 dernières campagnes représentent des bénéfices divers (vente dans les colonies territoriales rhénans, etc...).

Ce tableau met en relief, en même temps que l'importance des sommes recueillies, le montant des dépenses supportées par les comités départementaux, d'une part, pour le matériel d'affiches, les tracts de publicité et les timbres fournis par le Comité national à titre remboursable, d'autre part, pour les frais qu'ils engagent directement en vue du lancement du timbre.

L'importance de ces dernières dépenses est extrêmement variable d'un département à l'autre et diverses observations portant notamment sur les frais de personnel ont été formulées dans des rapports particuliers.

C'est sur le chiffre des bénéfices nets qu'est calculé le pourcentage de 10 p. 100, ramené depuis 1929 à 5 p. 100, qui est réservé au Comité national. Des sommes ainsi recueillies, 60 p. 100 sont laissés à la disposition du Comité national qui, depuis 1929, les a affectés à un compte spécial destiné à des subventions diverses.

Les 40 p. 100 restant forment également l'objet d'un compte spécial qui supporte les frais généraux de lancement du timbre (traitement du personnel spécial au timbre, frais de tournées pour l'organisation, etc.), les frais de publicité et, d'une façon générale, toutes les dépenses qui ne donnent pas lieu à remboursement de la part des comités départementaux.

Le tableau suivant met en relief la situation de ces deux comptes qui se soldent par un excédent en réserve, s'élevant respectivement à 54.685 francs et 1.818.161 francs.

La présentation de ces tableaux et de ces chiffres a surtout pour objet de mettre en relief l'importance du produit du timbre antituberculeux dans l'ensemble des ressources consacrées à la lutte antituberculeuse. Cette importance est en rapport avec les hauts patronages et les puissants concours qui sont venus appuyer la campagne du timbre et en ont fait une véritable institution officielle.

TABLEAU

Timbres antituberculeux.

CAMPAGNES	COMITÉ NATIONAL		COMITÉ DE PROPAGANDE	
	sa part 60 % fr. c.	subventions allouées fr. c.	sa part 40 % fr. c.	dépenses couvertes par les 40% fr. c.
1925-1926.....	—	—	45.643 32	61.550 95
1926-1927.....	—	—	254.226 18 208.227 45 sub. Roekefeller.	222.101 63
1927-1928 10 % (des recettes).....	671.815 47	—	447.786 98	crédit sup. de 9.149 60
1928-1929 10 % .....	1.020.056 52	1.080.000 »	687.605 97	58.563 97
1929-1930 5 % .....	713.788 03	1.065.000 »	475.858 68	304.297 38
1930-1931 5 % .....	629.025 65	835.000 »	419.350 42	83.257 55
	3.034 685 67	2.980.000 »	2.538.693 »	739.774 48
DIFFÉRENCES	54.685 67		1.808.921 52	
		Reste en réserve.....	1.863.607 39	

L'Inspection générale doit se borner, à la suite de cet exposé relatif à l'organisation administrative et financière du Comité national, sur laquelle elle n'a pas eu à exercer un contrôle direct, à quelques observations d'ordre général qui se dégagent de sa tournée dans les départements. En fait, le Comité national, organisme privé, a assumé une partie de la mission qui incombe normalement à l'administration, notamment en ce qui concerne les directives techniques.

C'est néanmoins le budget de l'Etat qui, sous la forme de subventions globales, a supporté la plus grande partie des dépenses correspondantes.

Par ailleurs, le fonctionnement des services du Comité national et l'engagement de ces dépenses échappent aux règles strictes de contrôle qui pèsent sur le fonctionnement des services analogues relevant d'une administration publique. L'observation a pu ainsi être faite que le dessaisissement de l'Etat au profit d'un organisme privé a pour conséquence de soustraire les dépenses budgétaires à leur contrôle légal. Cette observation a sa valeur, mais il serait difficile de nier, en la circonstance, les avantages d'une collaboration et d'une administration qui présentent les avantages d'une plus grande souplesse.

L'attention des Inspecteurs généraux a été également appelée à différentes reprises sur la confusion faite au sujet des instructions émanant du Comité national que l'on a eu parfois tendance à considérer comme des instructions officielles. Nombre de personnalités locales paraissent croire que le Comité national fait partie intégrante de l'administration. Par contre, il a été relevé que les instructions du Comité n'étaient pas prises en égale considération dans les départements où la lutte antituberculeuse était assurée non par des comités privés, mais par des administrations et des offices publics. D'où l'impossibilité d'une application uniforme de ces instructions.

Sans doute, conviendrait-il d'entrevoir une réorganisation des services centraux de la lutte antituberculeuse sur la base d'une répartition précise des différentes fonctions.

## II

### ORGANISATION DE LA LUTTE ANTITUBERCULEUSE DANS LES DÉPARTEMENTS

A la suite des observations recueillies au cours de la tournée de 1919, l'Inspection générale avait rendu un juste hommage à l'initiative privée en soulignant que le principal mérite des comités départementaux d'assistance aux militaires tuber-

culeux dont elle venait de contrôler l'activité avait été d'amorcer la lutte antituberculeuse sur l'ensemble du territoire. Du point de vue du développement méthodique des institutions ou des services antituberculeux dans les différents départements, elle insistait sur la nécessité de grouper ces services autour de l'inspection départementale d'hygiène, obligatoirement généralisée afin de réaliser l'unité d'action sanitaire indispensable à une gestion économique et rationnelle des crédits. Cette conclusion s'inspirait non de principes doctrinaux, mais des nécessités même de la lutte antituberculeuse, difficilement dissociable de celle contre l'ensemble des fléaux sociaux et de l'hygiène publique elle-même, et qui exigeait l'établissement d'un programme précis à l'exécution duquel les œuvres privées, comme les établissements publics, devaient collaborer, sous une autorité unique, à la place qui leur était assignée.

Depuis cette date, le nombre des institutions de dépistage, de prophylaxie ou de cure a considérablement augmenté. Les inspections départementales d'hygiène se sont elles-mêmes multipliées mais, à de rares exceptions près, les services antituberculeux se sont développés sans méthode et sans coordination véritable. Les œuvres privées peuvent, dans ce développement revendiquer la plus grande part; elles ont intensifié leur action avec la même bonne volonté et le même dévouement, sans que pourtant, le résultat obtenu ait pleinement répondu à leurs efforts et aux dépenses effectuées.

Si l'on ajoute à cette observation que la plus grande partie des dépenses engagées par les œuvres antituberculeuses privées ont été imputées sur les fonds publics, on aura souligné d'un trait l'anomalie de trop de situations départementales dans le domaine qui nous occupe.

En formulant dès le début cette appréciation d'ordre général, nous n'entendons certes pas diminuer les mérites de l'initiative privée, mais mettre en relief une erreur de conception, d'ailleurs explicable par les circonstances et sans doute, difficilement évitable dans l'organisation administrative de la lutte antituberculeuse départementale. Le fait que, sur l'ensemble du territoire des progrès importants ont été réalisés, n'atténue pas l'impression recueillie dans nombre de départements qu'il convient de reprendre à sa base l'organisation réalisée si l'on veut répondre à l'ensemble des besoins de la lutte antituberculeuse et obtenir un rendement effectif et contrôlé des crédits utilisés.

Les différents rapports particuliers de l'Inspection générale

témoignent dans trop de départements, de l'insuffisance ou de l'incohérence de l'administration de la lutte antituberculeuse, travaillant sans liaison avec l'ensemble des services publics et privés, ainsi que de l'absence de programmes appuyés sur des statistiques contrôlées et d'une évaluation précise des besoins et des voies et moyens financiers qui mettent en jeu les différents budgets publics. Dans nombre de cas, des suggestions consécutives à l'enquête effectuée par nos collègues et à une étude de la situation particulière aux départements visités ont été, à la demande même des préfets, formulées dans ces rapports et des réorganisations opportunes ont été obtenues.

Nous n'avons d'autre prétention, dans ce chapitre, que de rappeler l'essentiel des observations recueillies et qui illustrent la critique générale que nous avons cru devoir formuler.

#### *Les différentes formules d'organisations administratives.*

Dans les documents officiels, rapports ou comptes rendus d'assemblées générales communiqués par le Comité national, ainsi que dans les rapports adressés au Ministère par les préfetures, on distingue, du point de vue administratif, parmi les organisations centrales chargées de la lutte antituberculeuse dans les départements: les associations ou comités privés, les offices départementaux, les dispensaires publics et les services publics départementaux. En réalité, le simple énoncé de ces formules, mêmes appuyées d'un essai de définition qui se heurte à la complexité juridique de leur mécanisme, est loin de donner une idée de la diversité des situations observées. Il nous paraît plus expédient, dans une description d'ensemble de ces situations, et plus conforme à la réalité des faits, de souligner que deux conceptions opposées: la prise en charge de la lutte antituberculeuse par l'initiative privée et la gestion par l'autorité publique, avec une fréquence très inégale d'ailleurs, se trouvent appliquées dans les départements.

Le type administratif d'organisation départementale le plus répandu est celui d'*associations* ou de *comités privés*, constitués sous le régime de la loi de 1901. Un certain nombre de ces œuvres ont demandé et obtenu la reconnaissance d'utilité publique. La majorité d'entre elles s'est maintenue avec le statut d'associations simplement déclarées, sans qu'aucune considération tenant à leur importance ou à leur mode de fonctionnement puisse expliquer ces différences.

Si quelques-unes ont cherché à augmenter l'effectif de leurs adhérents, qui atteint dans certains cas plusieurs cen-

taines ou même exceptionnellement quelques milliers, cet effectif est, en général, limité à un petit nombre de personnalités appelées à un concours actif. La composition de leur conseil d'administration s'inspire également du souci de faire collaborer des personnalités marquantes et des représentants d'organisations publiques ou privées. S'il arrive assez fréquemment que le préfet ou des représentants de l'administration préfectorale en fassent partie, l'autorité effective appartient, dans la plupart des cas, à des personnalités marquantes du monde politique: député, maire, membre du conseil général, ou des milieux industriels ou philanthropiques, qui, désignées comme présidents du comité ou de l'association, en dirigent effectivement les services.

Il est juste de mentionner dans nombre de comités privés la participation de femmes dévouées qui y ont joué un rôle particulièrement actif.

Dans la généralité des cas, les comités départementaux coexistent avec des sous-comités locaux, plus ou moins indépendants, qui désignent un représentant au sein de leur conseil d'administration, mais il est assez exceptionnel qu'ils réalisent une véritable organisation fédérative.

Sur le même plan et sans qu'il soit possible de les différencier juridiquement des comités et associations, il faut mentionner les *offices privés* départementaux dont les attributions sont en général polyvalentes. Lorsqu'un comité antituberculeux s'est transformé en office, ce changement d'appellation a souvent correspondu à une réorganisation départementale des services d'hygiène sociale.

A l'office privé, simple association de la loi de 1901, comme nous venons de le dire, s'oppose l'*office public* qui se trouve réalisé dans un petit nombre de départements. Aucune définition légale n'a été donnée de cet organisme bien qu'une circulaire du Ministère de la Santé publique, en date du 23 février 1931, en ait recommandé la généralisation dans tous les cas où la formule de comité ou office privé s'est révélée insuffisante.

Le plus souvent, cet organisme se présente sans aucune personnalité juridique et on peut le considérer comme une forme particulière de service public départemental. Parfois même il n'a qu'une existence purement nominale, la préfecture gérant les services de la tuberculose par ses fonctionnaires habituels. Par contre, les statuts de l'un de ces offices, tels qu'ils ont été définis par l'arrêté préfectoral qui l'a créé, lui attribuent

la personnalité d'un établissement public qui ne pouvait cependant lui être accordée que par une loi.

La préoccupation d'assurer à l'office public départemental la personnalité civile, a pu trouver satisfaction dans un autre cas par l'application de la loi du 16 avril 1916 qui prévoit la création de dispensaires publics ayant juridiction sur l'ensemble du territoire départemental. Dans ce cas, l'office constitué selon les règles et la procédure fixées par cette loi a été chargé non seulement du fonctionnement matériel des services de dépistage et de prophylaxie, mais de l'organisation même de la lutte antituberculeuse dans le département.

Il faut considérer comme un cas d'office sans personnalité la création dans un département d'un organisme qui, sous le nom d'institut départemental d'hygiène, a été chargé de centraliser l'ensemble des informations relatives à la lutte antituberculeuse. Il s'agit, en réalité, d'un mode particulier d'exécution d'un service public.

Enfin, plusieurs départements assurent la gestion de l'ensemble des services de la tuberculose selon les règles habituelles de l'administration départementale et sans le concours ou l'interposition d'un organisme collectif.

La mise en œuvre de ces diverses formules d'organisation a donné lieu à diverses observations et aux appréciations suivantes précisées dans les différents rapports particuliers de la tournée d'inspection.

#### *- Attributions et fonctionnement.*

Les organisations privées bornent, sauf exception, leur action à la seule lutte antituberculeuse et la polyvalence des institutions de dépistage et de prophylaxie, considérée comme un axiome de l'organisation rationnelle des services d'hygiène, est rarement réalisée dans ce cas.

La coordination des services de la lutte antituberculeuse est elle-même assez rarement assurée au sein même de l'administration des comités, associations ou organisations privées, du fait de l'autonomie accordée aux comités locaux.

« Le comité départemental », dit l'un de nos collègues, résumant la situation d'un département du sud-est, « donne l'impulsion et contrôle dans une certaine mesure, mais il ne gère pas directement les dispensaires qui lui sont rattachés par l'intermédiaire des sous-comités locaux. Ceux-ci s'administrent comme ils l'entendent. Ils souscrivent simplement à certaines grandes règles (nomination d'infirmières diplômées, ac-

ception des traitements indiqués par le Comité national, par exemple) imposées par le comité départemental.

« Il n'y a pas d'organisation-type. Les sous-comités locaux sont indépendants dans une trop large mesure. D'où, pour le comité départemental, un rôle diminué, un manque de cohésion et de direction. Il est simplement, jusqu'ici, l'intermédiaire pour la distribution des subventions publiques. Il n'a une action centralisée pour l'ensemble du département qu'en matière de vente du timbre antituberculeux dont il encaisse les recettes avant de les répartir.

« Avec le système actuel, une infirmière d'un dispensaire dépend uniquement de ce dispensaire. Elle ne peut aller dans un autre. Elle ne relève que de son sous-comité local qui mandate son traitement. Ainsi, les dispensaires en disposant que d'une infirmière restent fermés quand cette dernière part en congé ou se trouve malade. Les infirmières, ayant en fait le même statut pécuniaire, ne sont cependant pas interchangeables ».

Nombre de rapports soulignent les inconvénients de l'excessive autonomie abandonnée aux comités locaux, ou prise par eux, au détriment de l'unité d'action de l'organisation départementale. Les critiques formulées visent particulièrement l'existence de budgets autonomes et d'une trésorerie spéciale à chaque comité sans liaison avec la trésorerie centrale.

« L'Office », dit l'un des rapports, « donne des subventions aux dispensaires (gérés par un comité spécial) mais le trésorier ignore absolument l'emploi qui en est fait. Les comités locaux agissent à leur guise sans compte rendu à l'Office ».

Le défaut de liaison entre les diverses institutions antituberculeuse est encore accentué dans certains cas par la coexistence de plusieurs œuvres privées qui poursuivent leur action en pleine indépendance l'une de l'autre.

Dans les départements pourvus d'une inspection d'hygiène, l'action de cet organisme a souvent réussi à coordonner l'action des différentes institutions. La création même de l'Inspection a parfois été provoquée par ce besoin de coordination et c'est ainsi que des offices privés, étroitement associés à l'inspection d'hygiène, ont pu poursuivre le développement d'un programme concerté et diriger méthodiquement la lutte antituberculeuse.

Mais l'Inspection générale a relevé divers cas où le rôle de l'inspection d'hygiène, soit pour des raisons d'ordre particulier ou personnel, soit par défaut d'organisation, a été trop manifestement insuffisant. Dans un département du centre où il existe un office purement nominal, la lutte antituberculeuse

est confiée à un médecin fonctionnaire départemental distinct de l'inspecteur d'hygiène, et celui-ci ignore totalement ce que fait son collègue. Et un troisième médecin fonctionnaire assure, sans liaison avec ses confrères, le service départemental de l'inspection médicale scolaire.

Il ne suffit d'ailleurs pas que l'inspecteur d'hygiène fasse partie de l'organisation départementale pour que la coordination des services et l'unité d'action sanitaire soient assurées, car, dans tel département où son nom figure sur la liste des membres du conseil d'administration, il est seulement convoqué à l'assemblée générale annuelle et son rôle est pratiquement inexistant.

L'exemple de difficultés survenues entre l'inspection d'hygiène et les comités départementaux, sur l'activité desquels elle a un droit légal de contrôle, est difficilement exerçable lorsque ces comités ont à leur tête de hautes personnalités. La liaison et l'harmonie entre l'inspection d'hygiène et les comités ont, parfois, été réalisées dans une organisation confiant au même médecin les fonctions d'inspecteur et celles de directeur technique des services du comité. En dépit de l'anomalie qui consiste à rétribuer sur les fonds d'un comité privé, un fonctionnaire public qui a mission de contrôler ce dernier, cette organisation a, dans plusieurs cas, fonctionné heureusement, alors que, dans d'autres, elle a abouti à un échec, au détriment du rendement de l'action antituberculeuse départementale.

L'inspection générale considère comme anormales et génératrices de confusion et de désordre, les conditions dans lesquelles est assuré le recrutement des inspecteurs d'hygiène chargés des fonctions de médecins-chefs dans les services de la tuberculose sous l'autorité d'un comité ou d'un office privé. Le concours ouvert en vue de ce recrutement dispose, le plus souvent que le médecin chargé de la direction technique de la lutte antituberculeuse sera, en conformité d'une entente entre le comité et la préfecture, chargé des fonctions d'inspecteur d'hygiène à titre accessoire moyennant un traitement complémentaire. Il est assez singulier qu'une organisation privée préside à la nomination d'un fonctionnaire public. Il est inadmissible que des fonctions publiques soient considérées comme l'accessoire de fonctions privées. Quant à la surposition des deux traitements imputés, l'un sur des fonds publics, l'autre sur des fonds privés, elle est de nature, en outre, à créer entre des situations analogues dans les départements, des différences injustifiées.

La participation des services administratifs de la préfecture à l'organisation antituberculeuse se réduit le plus souvent

à un rôle d'intermédiaire pour le mandatement des subventions sauf en ce qui concerne les placements hospitaliers qui nécessitent dans tous les cas l'intervention de la division chargée de l'assistance hospitalière. Nous aurons l'occasion de revenir sur l'intervention de ces services dans le chapitre relatif à l'hospitalisation des tuberculeux. Soulignons seulement que la répartition des attributions administratives en matière d'hygiène et d'assistance entre les différentes divisions est souvent l'occasion d'une plus grande dispersion des services antituberculeux si la direction de ces services n'est pas assumée par une organisation cohérente. Il nous faut signaler aussi que dans certains cas, cette unité de direction est assurée, à défaut de l'inspecteur d'hygiène par l'inspecteur de l'assistance agissant soit comme fonctionnaire départemental soit comme secrétaire général d'un office départemental.

#### *Organisation financière et budget de la lutte antituberculeuse dans les départements.*

Ce que nous avons dit de la disparité de l'organisation administrative de la lutte antituberculeuse nous dispense d'insister sur l'extrême diversité de l'organisation financière.

L'ensemble des ressources affectées à la lutte antituberculeuse figure au budget départemental dans le cas de gestion directe ou de gestion par l'intermédiaire d'un office public. Le détail des dépenses est parfois présenté sous la forme d'un tableau annexe au budget départemental.

Lorsque la lutte antituberculeuse est assurée par un comité ou office privé, le budget départemental, réserve faite des dépenses de placements hospitaliers ou sanatoriaux, ne porte souvent d'autre mention que celle de la subvention globale accordée à ces organismes.

Nous avons déjà noté la dispersion budgétaire qui caractérise l'organisation des comités privés et leurs relations avec les sous-comités locaux. Lorsque ces derniers possèdent une personnalité distincte de celle du comité départemental ils sont évidemment habilités aux subventions des budgets municipaux ou départementaux et à recevoir leur part de la subvention accordée par l'Etat au comité départemental. Mais il arrive que des comités locaux sans personnalité reçoivent des subventions publiques alors qu'ils n'ont pas qualité juridique pour les accueillir. Il advient aussi qu'un comité départemental, bénéficiaire direct d'une subvention de l'Etat, ne présente aucun compte rendu financier d'ensemble, se contentant de juxtaposer les comptes rendus de ses comités locaux.

La comptabilité des comités privés s'est présentée sous des formes très diverses. Alors que certaines œuvres ont adopté avec de légères variantes la comptabilité des établissements publics ou la comptabilité commerciale en partie double, d'autres se sont contentées d'indications sommaires rendant les vérifications très malaisées. Il est juste d'ajouter que le choix des comptables (directeurs d'hôpitaux, receveurs de caisse d'épargne, etc.), quelle que soit la forme de comptabilité adoptée, a parfois présenté par lui-même des garanties satisfaisantes.

Ces diverses constatations expliquent les difficultés rencontrées par l'Inspection générale dans l'examen et le contrôle du budget de la lutte antituberculeuse et l'impossibilité où elle s'est parfois trouvée d'établir un bilan financier précis pour l'ensemble des recettes et des dépenses de ce budget.

Pendant elle s'est efforcée de dégager du rapprochement des documents recueillis et de ceux qui lui ont été communiqués par le Comité national ainsi que des constatations faites sur place, un certain nombre d'observations ou de conclusions générales.

Les ressources affectées à la lutte antituberculeuse, sans parler des placements hospitaliers qui comportent un régime financier particulier, proviennent essentiellement des subventions des collectivités publiques, du produit du timbre antituberculeux, des cotisations et des dons particuliers, des revenus de la dotation.

Le produit du timbre représente dans le total de ces ressources une part importante, mais son affectation souvent spécialisée à des dépenses de placement et à des dépenses d'assistance infantile, de création ou d'installation de lits ou de services en conformité des instructions du Comité national, lui réserve un sort particulier dans le budget.

Les subventions des collectivités publiques (sans mentionner les subventions extraordinaires pour création ou installation de dispensaires ou de sanatoriums) constituent les ressources principales de la plupart des budgets des organisations départementales publiques ou privées, alors que les fonds provenant de cotisations ou fonds privés ne représentent, sauf exceptions d'ailleurs intéressantes mais peu nombreuses, qu'une contribution peu importante. Plusieurs rapports particuliers mettent en relief cette disproportion en notant suivant les cas, que l'effort privé représente souvent moins du dixième ou même du vingtième de l'ensemble du budget des comités. Ils soulignent aussi l'anomalie qui consiste, pour les pouvoirs publics,

à laisser entre les mains des organisations privées des services dont ils ont la responsabilité et dont ils supportent la charge financière.

La participation de l'Etat est en général de beaucoup la plus forte et atteint souvent la moitié ou même plus, de l'ensemble du budget ordinaire (non compris le produit du timbre).

La subvention du département est extrêmement variable, ainsi que celle des communes. L'intervention financière de ces collectivités est facultative.

Il est assez remarquable que dans un grand nombre des cas les communes sollicitées en vue d'une participation volontaire à la lutte antituberculeuse, ont répondu, très inégalement il est vrai, à l'appel qui leur était adressé. C'est ainsi que dans un département la contribution fixée à 0 fr. 50 par tête d'habitant a été payée par toutes les communes à deux ou trois exceptions près. Dans le cas où aucun barème n'a été proposé les communes n'ont pas répondu dans l'exacte mesure de leurs ressources et des inégalités choquantes ont été relevées. Or on sait que l'article 7 de la loi du 15 avril 1916 permet de considérer, du point de vue financier, les dispensaires comme services auxiliaires de l'assistance médicale gratuite ou de l'hygiène publique, si une délibération du conseil général intervient à cet effet. Cette disposition a pour effet de rendre obligatoire la participation des communes et de l'Etat aux dépenses des dispensaires selon des barèmes déterminés.

Bénéficiant ainsi, par le jeu même de ces barèmes, d'une participation obligatoire de l'Etat sur les crédits des lois de 1893 ou de 1902 pour les dépenses de fonctionnement des dispensaires, les départements intéressés peuvent difficilement prétendre, d'autre part, à des subventions facultatives imputées sur les crédits spéciaux de la lutte antituberculeuse. L'Inspection générale a relevé plusieurs cas de cumul et cette constatation souligne l'urgence, déjà signalée dans le rapport de 1923, d'un réaménagement des crédits budgétaires ou, du moins, d'une réglementation précise en vue d'empêcher les doubles emplois.

Il a été constaté par ailleurs qu'un conseil général avait fait application de l'article 7 de la loi de 1916 en faveur d'un comité départemental privé, en disposant que les services de ce comité seraient considérés comme annexes de l'assistance médicale gratuite. Cette décision, sans nul doute irrégulière, n'a pas soulevé de protestations de la part des communes qui ont payé leur contingent sans difficulté et l'Etat a, de son côté, supporté la part correspondante au barème légal sans

préjudice de l'attribution d'une subvention d'ailleurs élevée sur le crédit spécial de la lutte antituberculeuse.

Il y a donc ici, à la fois, double emploi et irrégularité quant à l'imputation des crédits publics.

Par un paradoxe en quelque sorte inverse, dans un des rares départements qui ont constitué sur leur territoire un dispensaire du type établissement public, en faveur duquel la loi de 1916 avait précisément prévu les dispositions de l'article 7, ces dispositions ne sont pas appliquées, et c'est le régime des subventions facultatives de l'Etat et des communes qui fonctionne seul en leur faveur. Le département se prive ainsi d'une recette obligatoire, sans compensation suffisante, du moins en ce qui concerne la part des communes. Cet exemple affirme encore ce que l'organisation financière des services antituberculeux dans les départements a de peu cohérent.

Les revenus de la dotation des comités ou offices constituent également dans un petit nombre de cas, une part appréciable des ressources de leur budget. L'origine de plusieurs de ces dotations se trouve dans l'attribution, aux comités départementaux d'assistance aux tuberculeux, du reliquat provenant de la liquidation de certains services de guerre. Leur constitution résulte parfois aussi de cette accumulation des excédents budgétaires qui a donné lieu au reproche de thésaurisation. Il n'est pas douteux que les subventions publiques doivent être dépensées au cours des exercices sur lesquels elles ont été imputées, sauf si elles comportent nettement une affectation spéciale qui nécessite une accumulation des ressources.

En vue de permettre un contrôle méthodique et une appréciation raisonnée des efforts financiers locaux, l'Inspection générale, insiste, à la fin de ce chapitre, sur la nécessité d'unifier la présentation des budgets et des comptes qui accompagnent les demandes de subventions émanant des comités, offices ou services départementaux. Elle suggère que l'administration centrale arrête un modèle type pour cette présentation en tenant compte des situations diverses rencontrées dans les départements.

Ce modèle distinguerait notamment les rubriques suivantes:

#### RECETTES

Reliquat de l'exercice antérieur :

Revenu de la dotation :

Subventions de fonctionnement,	}	État :
		Département :
		Communes :
		Comité national :
		Caisses d'assurances sociales :

Subventions avec affectation spéciale.	}	Office national des Muilés :
		Offices des pupilles de la Nation :
		Oeuvre Grancher :

Participation de l'Etat aux frais d'hospitalisation des malades placés dans les sanatoriums :

Participation des malades aux frais d'hospitalisation :

Subventions ou recettes extraordinaires.	}	État :
		Département :
		Communes :
		Caisses d'assurances sociales :
		Subventions sur les fonds du Pari-mutuel :
		Vente de titres :
		Produit du timbre antituberculeux :
		Cotisation et dons particuliers (fêtes etc...).

TOTAL.....

#### DÉPENSES

Dépenses de fonctionnement :

Local — loyer, entretien, chauffage et éclairage :

Fiches, imprimés, publications :

Personnel.	}	administratif :
		médical :
		infirmières :

Frais de déplacement.	}	médecins :
		visiteuses :

Radiologie :

Laboratoires :

Frais d'assistance matérielle et prophylactique.	}	crachoirs :
		literie :
		médicaments :
		vêtements :
		secours en espèces :

Placements.	}	enfants.	}	œuvres Grancher :
				préventoriuns :
		adultes.	}	sanatoriums :
				hôpitaux :
		sanatoriums :		

Autres dépenses :

TOTAL.....

BALANCE

L'adoption obligatoire de ce modèle après les mises au point nécessaires permettrait à l'administration de suivre plus étroitement le fonctionnement des services.

#### CONCLUSION

Nous ne pouvons mieux caractériser l'organisation départementale de la lutte antituberculeuse, qu'en soulignant, suivant l'expression empruntée au rapport d'un de nos collègues, que son régime est celui de *l'ordre dispersé*. « Dans chaque département, » indique ce rapport, « on rencontre une organisation particulière, des méthodes plus ou moins heureuses, des moyens d'action différents. Des efforts admirables ont été tentés, des dévouements se sont multipliés et prodigués, des sommes importantes ont été dépensées, mais l'Etat s'est trop souvent désaisi de son pouvoir de direction entre les mains de personnalités bien intentionnées mais incompetentes, sans exercer comme il eût été nécessaire, son rôle d'impulsion et de contrôle ».

L'Inspection générale fait sienne, dans son ensemble, cette appréciation. Elle tient aussi à marquer que la situation anormale de l'organisation de la lutte antituberculeuse trouve son explication dans les circonstances qui entourent son origine et dans la législation spéciale qui la régit.

Les services antituberculeux auraient pu, comme le mentionnait déjà le rapport de 1920, s'insérer dans le même cadre départemental et sur le même plan que les autres services d'assistance et d'hygiène. La loi de 1893 n'avait pas exclu la tuberculose des maladies justiciables des prestations instituées à titre obligatoire au bénéfice de tous les indigents malades. Par ailleurs, la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, bien qu'elle n'ait prévu la tuberculose que comme une maladie à déclaration facultative aurait pu comporter, à titre de dépenses réglementaires, toutes les mesures prophylactiques qui rentrent essentiellement dans les attributions des dispensaires. S'il était nécessaire, une simple modification de texte de ces deux lois dans des conditions analogues au projet déposé en 1919 par le docteur Fernand Merlin, député, aurait pu préciser les obligations des pouvoirs publics et définir l'ensemble des institutions d'assistance et d'hygiène dont doit se composer l'armement antituberculeux départemental.

La loi du 15 avril 1916, due à l'initiative de Léon Bourgeois, dont il est juste de dire qu'elle a été décisive dans le développe-

ment de la lutte antituberculeuse et sur laquelle il faut reporter le mérite des résultats obtenus au lendemain de la guerre, a peut-être eu le tort de ne pas imposer aux administrations publiques, et notamment aux administrations départementales, l'initiative de l'organisation des services. La carence de ces administrations a laissé le champ libre aux initiatives privées dont l'activité si féconde s'est exercée sans règle précise, sans guide et sans contrôle. L'inspection d'hygiène, d'ailleurs prévue à titre facultatif par la loi de 1902, s'est trouvé désaisie, dans nombre de cas, d'une de ses attributions essentielles, et la lutte antituberculeuse lui a trop souvent échappé.

On a considéré à tort que l'hygiène sociale pouvait constituer une branche indépendante de l'hygiène publique, comme si la protection de la santé publique ne nécessitait pas une vue d'ensemble et une protection unique. Cette conséquence était d'ailleurs contraire à l'esprit même de la loi Bourgeois qui en maints de ses articles s'est référée au contrôle de l'inspecteur d'hygiène et du directeur du Bureau d'hygiène. Mais la liberté laissée aux conseils généraux et l'absence de directives précises émanant du pouvoir central ont abouti à la situation actuelle. Elle est sans doute améliorable sans que soient compromis les efforts antérieurs et l'exemple de départements qui, notamment par la création d'offices, ont pu donner à la lutte antituberculeuse une impulsion nouvelle et une organisation échappant au reproche de dispersion est à cet égard, suggestif.

L'Inspection générale estime qu'il est possible de maintenir le magnifique concours de l'initiative privée sans nuire à l'organisation méthodique des services, et sans que les pouvoirs publics se déchargent sur des autorités irresponsables d'obligations qui leur incombent en propre. Pour aboutir à ce résultat, il convient de renoncer aux errements dont l'expérience a montré les inconvénients et de revenir aux principes qui, dans tous les domaines de la protection de la santé publique, ont été la sauvegarde d'une bonne gestion des deniers de l'Etat.

L'Etat et les administrations dépositaires de la puissance publique dans le département et dans les communes représentent seuls l'intérêt général, et il leur appartient de prendre en mains l'ensemble des organisations de l'hygiène, y compris la lutte antituberculeuse. Les qualités propres des œuvres privées, la souplesse de leur action, la fertilité de leurs conceptions qui est une cause du progrès, si elles ne suffissent pas pour leur permettre de prétendre à une responsabilité qu'elles n'ont

ni les moyens, ni la volonté durable ou cohérente d'assumer, en font cependant les collaborateurs nécessaires de l'Etat.

L'Inspection générale estime que les formules susceptibles d'être acceptées pour cette collaboration sont variables, qu'elles doivent tenir compte des circonstances locales et s'adapter aux conditions variables tenant aux situations acquises et aux habitudes propres à chaque département, à la seule condition que la direction et la gestion effectives des services d'exécution appartiennent au préfet lui-même, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires techniques et particulièrement de l'Inspecteur d'hygiène.

La généralisation des offices départementaux préconisée dans diverses propositions d'initiative parlementaire et dans le rapport du docteur Legros relatif à la réforme de la loi de 1902, présente l'avantage d'assurer une coordination effective des services d'hygiène sociale et le concours de toutes les personnalités intéressées au développement de ces services, mais il paraît indispensable de ne réserver à ces offices qu'un rôle consultatif ou, du moins de confier statutairement à l'inspecteur d'hygiène, sous l'autorité du préfet, non seulement les fonctions de secrétaire général, mais celles de directeur effectif.

L'expérience semble avoir démontré, en outre, que l'initiative privée trouvera l'emploi le plus judicieux de ses meilleures qualités dans l'organisation de services d'assistance et de services de propagande et l'exemple des comités de patronage et des comités de propagande qui complètent si heureusement l'action technique des dispensaires est à cet égard pleinement démonstratif.

L'Inspection générale suggère que la création de tels comités, au sein desquels pourraient collaborer toutes les bonnes volontés, et qui centraliseraient les ressources de la générosité privée, soit encouragée par les pouvoirs publics.

### III

#### INSTITUTIONS DE DÉPISTAGE DE PROPHYLAXIE ET D'ASSISTANCE A DOMICILE

Nous avons vu par le court historique qui précède que les institutions sanatoriales peuvent revendiquer le bénéfice de la priorité dans l'organisation antituberculeuse.

Nombre de pays, l'Allemagne et le Danemark notamment,

pour ne citer que les plus caractéristiques, ont donné à ces institutions une place prépondérante et c'est autour d'elles que la lutte antituberculeuse a été organisée.

Le dépistage et la prophylaxie à domicile sont d'institution essentiellement française et si nous avons pu dire, en 1920, que dans leur pays d'origine leur développement était en retard par comparaison avec beaucoup d'autres pays, cette observation ne serait plus exacte aujourd'hui. Le dispensaire, considéré comme pivot de la lutte antituberculeuse, s'est généralisé à l'ensemble du territoire et s'il reste beaucoup à faire pour aboutir à un développement correspondant aux besoins, c'est incontestablement dans l'insuffisance des placements hospitaliers que consistent avant tout les lacunes de notre organisation.

Le rapport de M. Moine, chef du service de la statistique au Comité national, évalue à 702 le nombre de dispensaires, répartis dans les 88 départements, qui ont amorcé à des degrés variables la lutte antituberculeuse; 660 environ envoient régulièrement des rapports mensuels au Comité national et c'est un des mérites de ce dernier d'avoir réuni une documentation qui permettra à l'administration une action directrice commune.

Signalons toutefois que cette documentation ne fait pas état d'un certain nombre de dispensaires privés corporatifs, mutualistes ou dus à l'initiative patronale, ainsi que de nombre de consultations externes hospitalières participant activement au dépistage des tuberculeux et qui échappent aux recensements du Comité national.

Etant donnée l'importance si diverse des dispensaires, leur consistance technique si variable, les statistiques du Comité national ne suffisent pas pour donner une idée précise de l'importance de notre armement antituberculeux de dépistage. L'enquête à laquelle a procédé l'Inspection générale, même si on en rassemblerait minutieusement les éléments, ne permettrait pas davantage un bilan exact et détaillé, et nous devons nous contenter dans ce chapitre d'un certain nombre d'observations d'ensemble puisées dans les rapports de nos collègues.

#### *Organisation administrative.*

Ce que nous avons dit de l'organisation départementale laisse entrevoir la diversité du caractère juridique des dispensaires: établissements privés gérés par un comité ou une association départementale avec le concours de sous-comités locaux pourvus ou non de la personnalité civile, dispensaires organisés, à titre de services publics sans personnalité, par le

département et plus rarement par la commune ou un établissement public, exceptionnellement établissements publics selon le type que la loi Bourgeois avait minutieusement décrit et pourvu d'avantages spéciaux dans l'espoir qu'il se généraliserait, et dont il n'a été observé que de rares exemples. Il est juste de rappeler ici que ce dernier type a inspiré certaines organisations départementales, notamment dans le cas déjà signalé où un dispensaire public transformé en office a été chargé pratiquement de l'ensemble de la lutte antituberculeuse.

Notre rapport de 1920 avait réservé une mention spéciale aux dispensaires organisés par les commissions administratives des hôpitaux en insistant sur ce que l'assistance technique des tuberculeux rentrait dans leurs attributions normales et regrettant que la formule du dispensaire annexe de l'hôpital, qui présentait cependant le maximum de garanties de stabilité administrative et financière ne se fût pas davantage développée. Cette observation peut être renouvelée.

#### *Situation des locaux et installation technique*

L'installation des dispensaires s'est faite dans un certain nombre de cas sur les terrains ou même dans des locaux dépendant de l'hôpital. Mais le siège de cette installation n'a que très rarement entraîné la gestion du dispensaire par les soins de la commission administrative, ou même son concours à cette gestion. La cession du terrain ou des locaux a été faite parfois gratuitement, mais le plus souvent à titre onéreux. Si le dispensaire a été autorisé, dans certains cas, à utiliser tels services comme celui de la radiologie, soit à titre gratuit soit à titre onéreux, il en est d'autres où le dispensaire a rencontré, de la part des administrations hospitalières et notamment des médecins de l'hôpital, une résistance marquée à l'utilisation de services communs. L'Inspection générale estime qu'il y aurait une notable économie et des avantages techniques incontestables à confondre certains de ces services et à organiser une collaboration dont bénéficieraient grandement l'assistance aux tuberculeux et la thérapeutique elle-même.

La loi du 15 avril 1916 avait également autorisé les communes à céder gratuitement les terrains et locaux nécessaires aux services des dispensaires. Ces dispositions ont trouvé leur application dans un certain nombre de cas, mais les conditions d'édification des dispensaires se sont révélées des plus diverses. L'intervention de fonds spéciaux pour la création et l'installation des dispensaires a entraîné des améliorations notables

dans les aménagements, plus particulièrement en ce qui concerne les nouvelles constructions, elle a d'abord permis au comité technique des fonds du pari mutuel, puis à celui des sanatoriums, dont la compétence a été justement étendue aux installations de dispensaires, de faire subir aux projets présentés des redressements utiles.

Des plans types des dispensaires ont été élaborés, portant l'indication des locaux et des installations indispensables. L'Inspection générale a trouvé des installations ne répondant pas au minimum d'exigences techniques et dans lesquelles il manquait soit une salle d'attente, soit des salles de déshabillage, soit un local pour l'infirmière du service social, soit un laboratoire ou un local pour la radiologie, ou telles autres annexes indispensables, mais le fait est relativement peu fréquent et l'administration des établissements visités a toujours manifesté le désir de combler les lacunes. Aussi bien, nombre de projets d'améliorations ont-ils déjà été élaborés.

Plusieurs de ces projets ont été présentés avec un luxe d'installations techniques qui a nécessité des corrections et des réductions motivées par l'exagération des devis.

La circulaire ministérielle du 31 juillet 1917, avait spécifié que l'organisation matérielle des services des dispensaires ne devait pas comporter d'installations vastes et onéreuses, en ajoutant toutefois que les locaux devaient être proportionnés à l'importance que l'on voudrait donner aux dispensaires.

L'Inspection générale a relevé que cette importance des locaux et des installations n'est pas toujours en exacte corrélation avec l'étendue de la circonscription à desservir et la fréquentation des malades.

Aucun plan coordonné n'a en fait présidé aux créations de dispensaires et celles-ci se sont réalisées au hasard des initiatives et des accointances locales.

Dans notre rapport de 1920, nous avons suggéré une distinction nécessaire entre les dispensaires urbains et les dispensaires ruraux auxquels correspondent des modalités de fonctionnement et un programme d'installation différents. Par ailleurs, s'il est nécessaire que tous les tuberculeux d'un département bénéficient de toutes les installations techniques nécessitées par les cas les plus complexes et, notamment, d'un laboratoire complet de recherches et d'une installation radiologique, il paraissait possible, dans une organisation d'ensemble, de prévoir des dispensaires de plusieurs « rattachements » et inégalement équipés.

Un tel programme suppose une volonté directrice centrale

dans chaque département. Là où elle s'est manifestée, l'administration a procédé à une extension progressive du nombre des dispensaires, en procédant d'abord à la création de services ambulants et en maintenant étroitement la liaison entre les dispensaires ruraux et les dispensaires urbains mieux équipés. Il importe d'ailleurs, et l'observation que nous avons faite à ce sujet en 1920 garde toute sa valeur, d'utiliser les installations existantes telles que le service de dépistage de l'inspection médicale des écoles, les installations hospitalières, les dispensaires d'hygiène scolaire, afin d'éviter les doubles emplois.

Ce programme nécessite aussi un inventaire des besoins à satisfaire et l'évaluation précise des possibilités d'action et d'extension des dispensaires existants. L'Inspection générale a relevé qu'il est exceptionnel que de telles études aient été poursuivies ou même amorcées, et cette carence explique les lacunes et l'irrégularité de la répartition des dispensaires sur l'ensemble du territoire.

Le rapport statistique du Comité national publie, pour 1930, un tableau relevant par département le nombre de dispensaires en fonction de la population protégée et de la surface desservie. Ce document relève, en moyenne, une population de 58.000 habitants par dispensaire et un rayonnement s'étendant sur 777 kilomètres carrés.

Les départements les mieux desservis, par rapport à la population, sont le Finistère et l'Eure-et-Loir avec une moyenne de 19.000 et 18.000 habitants par dispensaire. La Meurthe-et-Moselle n'a qu'un dispensaire par 37.000 habitants et la Seine a pour 80.000 habitants. La portée générale de ces renseignements et de ces proportions n'est pas négligeable mais ils sont insuffisants pour autoriser une appréciation motivée au sujet de l'organisation de ces départements.

Ainsi dans l'Aveyron, qui possède trois dispensaires et qui figure sur le tableau avec une moyenne de 110.000 habitants et de 2.930 kilomètres carrés par dispensaire, il est impossible de se rendre compte de la situation si on ignore que l'un des trois dispensaires, celui de Decazeville, dessert une population d'environ 30.000 habitants et une circonscription très sensiblement inférieure au tiers du territoire départemental.

Plusieurs rapports particuliers insistent sur la disproportion du nombre d'habitants surveillés ou pris en charge par les différents dispensaires d'un même département. L'indication de leur nombre global par département n'a donc qu'une signification très relative et des statistiques de ce genre ne comporteraient d'enseignement pratique que si elles étaient poursui-

vies à l'intérieur de chaque département en tenant compte de l'ensemble des conditions dans lesquelles peut s'exercer l'action des dispensaires.

### *Service médical.*

Le rendement technique du dispensaire dépend essentiellement de la valeur du service médical. La formule du médecin spécialisé, ne faisant pas de clientèle et consacrant à la direction du dispensaire tout son temps et son activité, était déjà signalée dans le rapport de 1920 comme la meilleure et ce document ajoutait qu'elle n'était appliquée que dans un trop petit nombre de cas.

Cette formule s'est considérablement développée et la statistique du Comité national évalue à 101 le nombre de médecins spécialisés de dispensaires.

Le Comité national a élaboré un statut relatif à la nomination, au stage, à la titularisation, au traitement, aux obligations de ces médecins. Bien qu'une semblable réglementation élaborée par une organisation privée n'ait que la valeur d'une indication, la plupart des organisations privées et mêmes publiques de lutte antituberculeuse l'ont adoptée dans son ensemble ou dans ses grandes lignes.

La préparation aux fonctions de médecin de dispensaire présente, en assurant la compétence nécessaire, un intérêt considérable pour la bonne marche des services et il convient de mentionner la création de cours spéciaux de perfectionnement de la tuberculose dus à l'initiative des professeurs L. Bernard, Rist et Sergent, et sanctionnés par la délivrance d'un certificat d'assiduité. Ce certificat constitue un titre apprécié par les candidats, et depuis 1923, date d'ouverture de ces cours, 239 médecins l'ont obtenu.

Il y a lieu de signaler aussi la création récente de deux chaires de phthisiologie aux facultés de Paris et de Lyon, le Ministère de la Santé publique ayant d'ailleurs participé sur les crédits des dispensaires à la création de cette dernière.

Les cours de perfectionnement et, à fortiori, ceux professés dans les chaires spéciales, sont non seulement fréquentés par les futurs fonctionnaires des dispensaires ou des sanatoriums mais par nombre de médecins praticiens dont, nous le verrons, le concours importe grandement au meilleur rendement des services.

Lorsque le service est assuré par des médecins praticiens

L'Inspection générale a relevé un certain nombre de cas où se pratique le système du roulement, qui ne comporte ni spécialisation effective ni surveillance continue des malades.

Un de nos collègues signale comme particulièrement regrettable le cas d'un département où le syndicat médical a imposé le système généralisé du roulement, et désigné lui-même les médecins praticiens qui, à tour de rôle, doivent assurer le service. Une indemnité forfaitaire est accordée à ces derniers pour chaque consultation mais il leur est interdit de faire aucun examen radioscopique, même si les dispensaires disposent des appareils nécessaires. Des médecins radiologues sont désignés dans les mêmes conditions et reçoivent une indemnité plus élevée. Les dispensaires apparaissent ainsi comme ayant pour objectif essentiel de répartir des honoraires à l'ensemble des médecins praticiens. On comprend que, dans ces conditions, le fonctionnement du service médical ne soit pas nécessairement plus économique que sous la direction d'un médecin fonctionnaire et que le rendement social des dispensaires ne soit pas considérable.

Dans les départements où la direction du dispensaire est assumée par un médecin praticien, celui-ci obtient plus difficilement la collaboration de ses confrères et l'activité des dispensaires en est singulièrement réduite.

Dans plusieurs grands centres, où le service médical est assuré par des médecins chargés de clientèle, il a été relevé que les examens étaient faits avec une célérité excessive et qu'un diagnostic trop rapidement fait n'était suivi d'aucune indication utile pour le service social, ni d'une orientation suffisante pour le placement des malades. En réalité, de tels services sont souvent incompatibles avec un fonctionnement satisfaisant du service social.

Nous n'en concluons pas qu'il faille d'emblée désigner des médecins fonctionnaires dans tous les dispensaires existants, mais qu'il est, sauf exceptions très rares, impossible de réaliser une bonne organisation du dépistage et du diagnostic, si l'on ne prend pas comme base une direction médicale unique, assurée par un médecin se consacrant entièrement à ses fonctions, dégagé de soucis et échappant aux inconvénients de la clientèle.

Sous cette réserve, il peut être utile de faire appel au concours de médecins praticiens pour assurer le service de certains dispensaires, notamment ruraux, sous le contrôle d'un médecin départemental. Mais l'organisation du dépistage de la tuberculose rurale nécessiterait sans doute, pour être complète,

d'autres méthodes que celles des consultations collectives dans les dispensaires la création de centres polyvalents de médecine préventive en connexion avec les services hospitaliers trouverait là plus qu'ailleurs sa justification.

*La collaboration de l'ensemble du corps médical* est un facteur important du succès du dispensaire. L'Inspection générale a pu constater que cette collaboration a été acquise dans la très grande majorité des cas et nombreux sont les dispensaires dont la clientèle est composée, dans une proportion dépassant 50 p. 100, de malades envoyés par des médecins praticiens. Cette proportion atteint parfois 60 et 80 p. 100 et même davantage.

Dans certains cas, où l'ouverture des services s'est heurtée à l'hostilité du corps médical, le médecin-chef du dispensaire ou l'inspecteur d'hygiène ont pu rapidement convaincre leurs confrères que les intérêts des médecins praticiens n'étaient pas incompatibles avec ceux de la prophylaxie et qu'une entente était facilement réalisable.

Aussi, ne sera mentionné ici que comme exceptionnel le fait que, dans un département, le secrétaire du syndicat médical ne cesse, suivant l'expression d'un haut fonctionnaire de ce département, de mener la guerre contre les dispensaires, considérant que « tout ce que fait l'administration dans le domaine sanitaire est un empiètement sur les droits du médecin ». Il est également exceptionnel que le corps médical ait subordonné sa participation aux services du dispensaire à certaines exigences excessives, comme l'engagement de ne recevoir aucun malade non muni d'une fiche de son médecin traitant ou de ne permettre aucune visite de l'infirmière sans autorisation préalable de ce dernier.

En fait, ces exigences, lorsqu'elles ont été formulées, sont restées souvent lettre morte, le médecin du dispensaire s'efforçant, dans l'intérêt même de son service, à maintenir constante la liaison avec le médecin traitant et la collaboration s'exerçant sur la base d'une confiance mutuelle.

Le bon fonctionnement du service médical est subordonné aux facilités qu'apportent au diagnostic les *examens bactérioscopiques* des crachats, les *examens radiologiques* et, accessoirement, les examens cliniques spécialisés, oto-rhino-laryngologiques notamment.

Dans certains départements les examens de crachats des différents dispensaires sont effectués par un ou plusieurs laboratoires centraux et cette organisation aurait l'avantage, d'après la déclaration d'un médecin-chef, de ne pas immobiliser à des

opérations de laboratoire les infirmières des dispensaires, au détriment de leur activité sociale et de la fréquence des visites à domicile.

Dans d'autres, les dispensaires pratiquent eux-mêmes leurs examens bactériologiques et il est essentiel que les résultats soient, en toute hypothèse, rapidement connus.

L'Inspection a relevé le cas de dispensaires utilisant le laboratoire d'un pharmacien de la localité ou celui d'un médecin d'asile d'aliénés, sans que cette pratique apparût comme avantageuse ou imposée par des nécessités pratiques.

Il est essentiel aussi que les examens radiologiques soient à proche portée du médecin-chef des dispensaires et, s'ils ne sont pas effectués par ce dernier, il importe qu'ils soient faits sur ses indications avec une régularité et une sécurité qui permettent tous éclaircissements utiles pour le diagnostic clinique. Les indications respectives de la radioscopie et de la radiographie ont été interprétées diversement dans les établissements visités. Tel médecin estime que la radioscopie est pratiquement suffisante dans la majeure partie des cas, et tel autre qu'il est impossible de suivre un malade sans le secours de radiographies successives. De telles divergences d'opinion ont pu paraître singulières et il serait nécessaire de fixer la doctrine sur ce point. L'Inspection générale a relevé dans un dispensaire départemental que les radiographies n'ont été prises que moyennant le versement du montant du prix de revient des plaques utilisées.

#### *Service social.*

Le dépistage de la tuberculose n'est que l'un des objectifs des dispensaires, le premier temps de leur action, et qu'il est indispensable de compléter si l'on veut faire œuvre utile. On a pu reprocher à nombre d'entre eux de n'être que des instruments passifs de diagnostic sans que les sanctions consécutives, c'est-à-dire la prophylaxie et le placement, soient appliqués. Plusieurs rapports particuliers insistent sur l'insuffisance des visites à domicile et en découvrent les raisons à la fois dans l'insuffisance du nombre des infirmières et de leurs moyens de communication, parfois aussi dans leur désintéressement du service social qui, cependant, est leur fonction essentielle. Sans reproduire les citations qui émaillent ces rapports, voici tel dispensaire où l'infirmière absorbée par l'assistance aux consultations et par les écritures ne fait que de rares visites dans la

ville de sa résidence; voici tel autre, à la fois rural et urbain, qui affecte quatre infirmières aux 20.000 habitants de la ville siège de l'établissement et une seule aux 180.000 habitants de la partie rurale de la circonscription.

Le bon fonctionnement du service social suppose un enregistrement méthodique des résultats de l'enquête sociale confiée aux infirmières visiteuses. Il est en général effectué à l'aide des fiches du Comité national, mais quelques dispensaires ont adopté des fiches d'un modèle différent et qui leur a paru moins compliqué. C'est sur le vu des états et des fiches qui lui sont adressés périodiquement par les dispensaires que le service de statistique du Comité national établit son rapport annuel au sujet de l'armement sanitaire antituberculeux, et de l'activité du service médico-social.

Il serait excessif de soutenir que les renseignements qui servent de base à ce rapport et aux statistiques du Comité national présentent un caractère absolu d'exactitude. Les sondages exécutés par l'Inspection générale ont laissé apparaître nombre de lacunes ou d'erreurs. Ici, les visites à domicile n'ont pas été enregistrées depuis plus d'un an; là des discordances sont relevées entre les écritures et les états envoyés à Paris. Dans certains dispensaires, les fiches sociales n'ont pas été mises à jour depuis plusieurs années et, dans d'autres, les enregistrements sont opérés avec de longs retards qui entraînent des erreurs inévitables.

Cependant, dans nombre de cas, la tenue des fiches est satisfaisante et dans son ensemble le travail de centralisation auquel s'est livré le Comité national, représente un effort des plus heureux et apporte à l'administration, malgré ces incertitudes, des éléments d'information extrêmement précieux.

Les statistiques du Comité national évaluent à 1.500 le nombre des infirmières visiteuses en fonction pendant l'année 1930.

Ce nombre s'est élevé d'année en année, et la qualité de leur recrutement a été également marquée par une amélioration progressive.

Deux initiatives ont particulièrement contribué à ce résultat: l'élaboration d'un statut des infirmières visiteuses et la création, en 1924, d'un diplôme d'Etat, délivré à la suite d'un séjour réglementairement fixé dans des écoles agréées et subventionnées, pour la plupart, sur les fonds publics.

Le statut élaboré par le Comité national impose, en principe, le diplôme d'Etat aux aspirantes infirmières visiteuses d'hygiène sociale. Il admet, d'ailleurs, la participation des infirmières bénévoles en les plaçant sous les ordres de la visiteuse titulaire

diplômée. En fait, si beaucoup d'organisations départementales ont pu placer à la tête du service social des infirmières diplômées le nombre de ces dernières s'est révélé singulièrement insuffisant.

Le nombre total des diplômes d'Etat délivrés à la suite d'une préparation dans les 18 écoles d'infirmières visiteuses spécialisées, reconnues administrativement par le Ministère de la santé publique, s'élève à 817, mais, en outre, un certain nombre ont été recrutées parmi les élèves des écoles d'assistantes du service social qui délivre également un diplôme non encore sanctionné par l'Etat. Il s'en faut d'ailleurs que la totalité des diplômées aient accepté un poste dans les dispensaires publics ou privés de la lutte antituberculeuse. Dans une importante école du centre, qui comporte, à la fois, une section hospitalière et une section de visiteuses de l'enfance, on a constaté que la branche tuberculeuse était délaissée au profit des deux autres et qu'un grand nombre d'élèves se placent à la sortie de l'école dans des institutions privées comme garde-malades.

Cette observation est à retenir en vue de la répartition du crédit de subvention aux écoles d'infirmières.

Si certaines erreurs ont été commises par les premières élèves diplômées, en ce sens que leur activité s'est exercée parfois en dehors et à l'encontre de l'action du médecin traitant, et si des conflits avec le corps médical ont pu être signalés de ce fait, de telles difficultés n'ont été que très exceptionnellement relevées par l'Inspection générale au cours de la dernière tournée.

Il serait injuste de méconnaître, par ailleurs, qu'un grand nombre d'infirmières non diplômées mais instruites par la pratique aient donné pleine satisfaction aux médecins-chefs des dispensaires qui les ont utilisées.

Une échelle de traitements qui s'est progressivement améliorée a été prévue dans le statut élaboré par le Comité national. Elle a été, en général, acceptée par les organisations départementales; d'autres ont adopté des bases différentes, et c'est ainsi que dans un grand département du Nord, les infirmières visiteuses ont été assimilées, du point de vue de leurs traitements, aux institutrices publiques. Dans plusieurs départements, des dispositions spéciales ont été prises pour garantir aux infirmières visiteuses une retraite et pour les assurer contre les accidents et la maladie. Il y a intérêt à favoriser ces mesures susceptibles de stabiliser une profession dont le développement doit être corrélatif de l'extension des services.

Quelques départements ont créé des postes d'infirmières

visiteuses, inspectrices dont le rôle consiste à surveiller le travail des infirmières visiteuses. Cette création, dont l'utilité a été reconnue pour les gros centres, est loin d'avoir recueilli l'adhésion de tous les médecins-chefs. Ceux-ci estiment, en général, qu'il leur appartient de contrôler, sans intermédiaire, les infirmières placées sous leurs ordres et cette opinion a semblé justifiée à plusieurs de nos collègues.

#### *Services divers.*

La circulaire du 31 juillet 1917, interprétative de la loi Bourgeois, dispose que les dispensaires doivent présider à la désinfection, soit en cours de maladie soit à la suite de décès. En fait, il a été relevé que, dans un certain nombre de cas, les dispensaires procédaient par leurs propres moyens, notamment en distribuant des produits antiseptiques.

Le plus souvent, il est fait appel aux services publics d'hygiène, municipaux ou départementaux, et cette constatation suffit à démontrer la nécessité d'une liaison étroite entre eux et les dispensaires. C'est là un argument de plus en faveur de l'association nécessaire de l'Inspection d'hygiène et de l'organisation antituberculeuse.

La circulaire susvisée recommandait l'installation de buanderies annexes de dispensaires. Le rapport de 1920 a relevé que très peu de ces buanderies avaient été créées parce que trop coûteuses, et qu'il fallait chercher la solution dans la création de buanderies centrales, hospitalières ou autres.

La situation ne s'est guère modifiée et l'intervention des dispensaires s'est bornée, le plus souvent, à donner des conseils pour la manipulation des linges souillés. L'Inspection générale estime qu'il leur appartient de s'assurer que la désinfection du linge a été réellement et efficacement opérée, et de provoquer l'intervention des services publics pour la désinfection des locaux.

La distribution de crachoirs de poche et de liquides désinfectants, également recommandée par la circulaire du 31 juillet 1917, est faite dans nombre de dispensaires, mais plusieurs de nos collègues ont enregistré l'aveu que les malades répugnaient encore à se servir de crachoirs de poche, du moins hors de leur domicile, malgré les efforts d'éducation tentés à cet effet. Il semble que le passage dans un sanatorium soit seul susceptible d'habituer les malades à cette discipline nécessaire.

*Assistance matérielle et assistance médicale.*

Elle consiste surtout dans l'attribution, aux seuls malades nécessaires, de bons de vivres, viande, œufs, ou lait ou de fournitures vestimentaires dans des proportions d'ailleurs très variables.

L'attribution de secours en espèces est exceptionnelle, et le problème du chômage du tuberculeux (abstraction faite des assurés et des militaires réformés dont nous parlerons ci-après) est loin d'avoir reçu une solution opérante.

Quelques dispensaires ont assuré la liaison avec le bureau de bienfaisance, mais, trop souvent aucune disposition n'est prise, ni pour éviter les doubles emplois, ni pour orienter opportunément la distribution des secours.

Il arrive aussi que les dispensaires distribuent des médicaments aux malades indigents, mais sauf exceptions, les secours pharmaceutiques sont peu importants. On ne pourrait soutenir que cette distribution contre laquelle les syndicats médicaux ont protesté, correspond véritablement à une action médico-thérapeutique.

Il est exact de dire que les dispensaires dans leur ensemble, bornent leur rôle à la prophylaxie, et cette conception est non seulement liée au souci légitime, et d'ailleurs conforme à l'intérêt général, de la bonne entente avec le corps médical, mais aussi aux conditions de création des dispensaires qui sont nées d'une législation spéciale d'hygiène et non d'une loi d'assistance médicale.

Il en est d'ailleurs résulté que l'action des dispensaires s'est exercée trop longtemps à l'écart des services hospitaliers, au détriment d'une organisation rationnelle des soins et des placements.

Mais le problème s'est trouvé modifié à la suite de la découverte du pneumothorax dont les indications se sont précisées rapidement en même temps que s'affirmait son efficacité.

L'application de cette thérapeutique nécessite une spécialisation assez peu répandue et il était naturel que les médecins de dispensaires fussent appelés à s'y intéresser avant même leurs confrères praticiens. Par ailleurs, comme l'ont souligné les phthisiologues, et notamment le docteur Rist, la pratique du pneumothorax ne saurait se dissocier de l'ensemble de l'assistance hospitalière aux tuberculeux.

En fait, plusieurs dispensaires font bénéficier leurs malades de cette nouvelle thérapeutique, soit qu'ils se bornent à prendre en charge les malades antérieurement traités à l'hôpi-

tal et à effectuer ensuite les réinsufflations, soit même, plus exceptionnellement, qu'ils procèdent aux premières insufflations.

Les syndicats médicaux n'ont, en général, élevé aucune objection contre le service d'entretien des pneumothorax dans les dispensaires. Cependant, des rapports particuliers apportent l'écho de difficultés qui paraissent d'ailleurs devoir être applanies par un accord entre les intéressés.

Des solutions diverses ont été envisagées et le principe même de la rémunération par les malades, pour chaque insufflation opérée par les médecins de dispensaires, a été admise dans plusieurs cas. C'est là une brèche, d'une part, à la gratuité du dispensaire, d'autre part, à la règle du traitement forfaitaire du médecin spécialisé.

Voici, par ailleurs, inspirée par un cas d'espèce, la suggestion d'un de nos collègues au sujet de la collaboration des dispensaires et de l'hôpital dans la pratique du pneumothorax.

L'inspection d'hygiène a demandé au syndicat médical s'il verrait un inconvénient à ce que le dispensaire entretint des pneumothorax à l'aide de réinsufflations. Mais le syndicat a réclamé au profit de l'hôpital (contrairement à un précédent créé par le dispensaire d'une localité voisine), l'exclusivité de la pratique des pneumothorax pour tous les malades de la région. Aucun accord n'a pu s'établir, mais la question doit être prise en liaison avec un projet de création d'un hôpital sanatorium, et notre collègue suggère que les commissions des hospices confient le service de leurs salles de tuberculeux aux médecins du dispensaire.

Cette suggestion, déjà réalisée dans d'autres départements, trouverait sans doute son application dans nombre de cas, mais quelle que soit la formule adoptée, le service médical du dispensaire a le devoir de provoquer ou d'effectuer les insufflations ou réinsufflations chez tous les malades justiciables de ce traitement.

*Propagande éducative.*

Dans la définition que l'article premier de la loi du 15 avril 1916 a donnée des dispensaires d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse, l'éducation antituberculeuse apparaît à la première place. Elle est faite, à titre individuel, auprès des malades auxquels le médecin du dispensaire formule, en les commentant, les conseils appropriés, et lors des visites à domicile des infirmières visiteuses. Elle s'effectue également à l'occasion des déplacements des infirmières et des démarches qu'elles sont susceptibles de faire, dans les communes, auprès

des maires et des ministres des cultes, des membres de l'enseignement et de toutes personnes susceptibles de s'intéresser à la lutte antituberculeuse. L'Inspection générale a relevé que cette propagande est très inégalement assurée. Elle signale l'initiative prise dans un département où les infirmières, en conformité d'instructions spéciales du préfet, ont procédé à une visite méthodique des communes de leur secteur en vue de faire connaître les buts et l'activité de l'organisation départementale. Cette visite accompagnée d'une distribution de tracts du Comité national et de brochures éditées spécialement par le département a produit les plus heureux effets.

La propagande collective, organisée par le Comité national, sous la forme de campagnes de conférences avec le concours de conférenciers envoyés sur place se sont révélées efficaces partout où elles ont été convenablement préparées, mais il a été relevé que toutes les précautions n'ont pas toujours été prises pour obtenir la collaboration effective des médecins de dispensaires et des inspecteurs départementaux d'hygiène ainsi que du corps médical.

Plusieurs rapports particuliers signalent comme particulièrement heureuse l'initiative, prise par les inspecteurs d'hygiène, et des médecins-chefs de la lutte antituberculeuse, de se charger eux-mêmes des conférences éducatives faites à des époques judicieusement choisies, exactement adaptées à la psychologie et aux habitudes des milieux auxquels elle s'adressent.

Dans plusieurs départements, des comités privés ou des sections spéciales des comités départementaux d'hygiène sociale, au sein desquels collaboraient, avec l'inspecteur d'hygiène, l'inspecteur de l'assistance publique, les autorités académiques, les membres de l'enseignement et les personnalités les plus diverses, ont établi des plans méthodiques de conférences dans les différents milieux intéressés.

La généralisation de ces initiatives est souhaitable.

Enfin, il est juste de rappeler ici que la propagande massive, organisée auprès du public par la voie de la presse et par des conférences à l'occasion de la vente du timbre, n'est pas un des moindres résultats dont peut se prévaloir l'introduction en France du timbre antituberculeux.

#### *La vaccination par le B. C. G.*

Nombre de dispensaires participent à la diffusion du B.C.G. et les observations recueillies au sujet de son emploi peuvent trouver place dans ce chapitre.

A la vérité, peu de départements ont pris les mesures nécessaires pour organiser méthodiquement la prévention par le vaccin Calmette, ou même pour centraliser les résultats obtenus, et la plupart des rapports soulignent le caractère sporadique des efforts tentés, et l'impossibilité de se rendre compte de la situation d'ensemble. Nombre d'initiatives heureuses, mais isolées et partielles, ont été relevées.

Ici, le service d'hygiène s'est efforcé de recueillir la statistique des vaccinations effectuées à la maternité de l'hôpital départemental et de l'un des dispensaires du département, tandis que les autres dispensaires restent étrangers aux commandes de vaccin.

Une préfecture du centre a adressé une circulaire aux médecins du département pour leur demander de lui faire parvenir tous les renseignements ou observations recueillis ou suggérés par leur expérience personnelle.

Dans un autre département, l'inspecteur d'hygiène a rédigé des instructions préalablement soumises au professeur Calmette et qui ont eu sur la pratique médicale du B.C.G. les plus heureuses influences.

Ailleurs, pour calmer l'émoi suscité par l'excessive mortalité qui avait sévi parmi la population infantile vaccinée dans un arrondissement, il a été procédé à une enquête qui a lumineusement démontré que les médecins avaient attribué à la ménigitte tuberculeuse des décès dus à toutes autres causes.

Dans un autre cas, l'inspecteur d'hygiène a relevé que les prescriptions relatives à l'isolement nécessaire des enfants vaccinés en milieu tuberculeux n'avaient pas été rigoureusement observées et qu'il fallait attribuer les échecs enregistrés à une mauvaise application de la méthode. L'Inspection générale s'est demandé s'il n'y avait pas lieu de prévoir pour l'ensemble du département l'organisation de centres permettant l'isolement des enfants dans tous les cas suspects.

Dans nombre de cas, la propagande directe du médecin inspecteur d'hygiène ou du médecin-chef de dispensaire s'est révélée efficace pour vaincre la résistance des médecins insuffisamment éclairés et réfractaires à la méthode. Un office d'hygiène sociale, dans un département du Sud-Ouest, a adressé à toutes les mairies des notices que l'officier de l'état-civil remet aux pères de famille à l'occasion des déclarations de naissances. Ces notices comportent une formule de demande de vaccin B.C.G. qui mentionne au verso les indications d'emploi. Il est stipulé que la vaccination ne doit être faite que par

le médecin et la sage-femme qui sont ainsi indirectement invités à s'adresser à l'Institut Pasteur.

Le Ministère de la Santé publique a adressé aux préfets deux circulaires, en date des 25 septembre 1924 et 13 juillet 1927, recommandant officiellement la vaccination des enfants soumis à la surveillance de l'autorité publique et signalant l'intérêt général de cette méthode.

L'Inspection générale se demande si là devrait se borner l'intervention des pouvoirs publics.

L'Institut Pasteur a édifié d'immenses laboratoires consacrés à la fabrication du B.C.G. et de la tuberculine, ainsi qu'aux recherches scientifiques sur la tuberculose. Leur création a nécessité une dépense approximative de 8 millions à laquelle l'Etat a participé par l'octroi d'une subvention de 2 millions. On sait, d'autre part, qu'une somme annuelle de 4 millions est prélevée sur les crédits budgétaires de la lutte antituberculeuse pour permettre la distribution gratuite et généralisée du vaccin.

Un enregistrement méthodique de toutes les demandes et de toutes les fournitures de B.C.G. est effectué par les services des laboratoires dont l'organisation permet la fabrication régulière et la livraison immédiate du produit qui ne peut être conservé ni stocké dans les préfectures. Le nombre de doses, délivrées à raison de trois par vaccination buccale et une par injection (très rarement pratiquée) correspond à un total de vaccinations s'élevant, du 1<sup>er</sup> janvier 1924 au 31 décembre 1931, à 405.446, dont 94.846 en 1930 et 101.646 en 1931.

Les installations et aménagements techniques des laboratoires de la tuberculose de l'Institut Pasteur ont été assurés et réalisés dans des conditions qui suscitent très légitimement l'admiration des techniciens appelés à les visiter et ils représentent une création justement enviée de l'étranger.

Ces constatations sont suffisantes, semble-t-il, pour qu'une collaboration plus étroite s'établisse entre l'Institut Pasteur et les administrations afin d'obtenir un enregistrement méthodique des résultats et la mise en œuvre, dans tous les départements, d'un service d'enregistrement et de contrôle de la vaccination. Il ne convient pas, en l'état actuel de la science, de doter ce service de l'arme légale de l'obligation, mais il est nécessaire de l'organiser pour que les efforts entrepris comportent leur plein rendement et pour que la population vaccinée soit méthodiquement et médicalement suivie.

L'expérience a démontré qu'il était actuellement impossible de connaître avec précision le sort ultérieur des enfants vaccinés, et la suggestion a été émise d'annexer au livret de

famille un feuillet qui porterait mention de toutes les opérations vaccinales effectuées dans un but prophylactique. Ces feuillets seraient utilement réclamés à l'occasion de tous les incidents sanitaires survenant par la suite, et il serait facile, à la faveur de la généralisation de l'inspection d'hygiène pourvue d'un service de statistiques satisfaisant, d'organiser une surveillance et un contrôle méthodiques des résultats du B.C.G. en France.

D'autres pays, comme la Belgique notamment, ont pris l'initiative de l'envoi au corps médical d'instructions officielles sur la prémunition contre la tuberculose par le vaccin B.C.G., instructions délibérées dans ce dernier pays par le Conseil supérieur d'hygiène. Il ne serait pas excessif pour l'administration sanitaire française de prendre en mains, au sujet de cette méthode d'invention française, des initiatives analogues.

#### *Contrôle sanitaire des réformés tuberculeux et prophylaxie de la tuberculose dans l'Armée.*

Les réformés tuberculeux constituent souvent une part importante de la clientèle des dispensaires, et les instructions ministérielles confiant notamment à ces derniers le contrôle sanitaire des bénéficiaires de la pension complémentaire de 5.000 francs, successivement portée à 7.000 et à 10.000 francs, ont été parfois l'occasion de la création de nouveaux dispensaires. Dans certains départements l'inspection de l'Assistance publique est associée à ce contrôle auquel contribuent également des médecins spécialement désignés par arrêté préfectoral. D'une façon générale, les tuberculeux valides se rendent périodiquement aux consultations des dispensaires, et ils sont visités, d'autre part, par les infirmières dans les mêmes conditions que l'ensemble des tuberculeux pris en charge.

Un certain nombre d'indemnités ont été suspendues pour des raisons diverses: intempérance, travail excessif, inobservation des prescriptions prophylactiques; mais la rigueur avec laquelle cette mesure est appliquée est extrêmement variable.

L'impression recueillie à la lecture des rapports particuliers est que les résultats obtenus par le contrôle sanitaire, même quand la fréquentation du dispensaire est satisfaisante et que la surveillance à domicile est régulièrement poursuivie, sont des plus aléatoires.

Les constatations des infirmières visiteuses, signalant un de ces rapports, permettent « de relever les conditions défectueuses

de l'habitation des surpensionnés; ceux-ci gardent tous leurs enfants avec eux, jugent inutile de les envoyer au dispensaire; beaucoup se montrent hostiles à la surveillance et ne tiennent aucun compte des conseils donnés, ils ne prennent aucune précaution pour préserver leur entourage, fréquentent assidûment les cafés et refusent le placement qui leur est proposé ».

Le foyer du réformé tuberculeux, signale un autre rapport, est « plus difficile à pénétrer et à protéger que tout autre. Le pensionné est hostile et réticent devant le médecin et l'infirmière qu'il considère, le plus souvent, comme d'indiscrètes inquisiteurs, dominés par le parti-pris d'obtenir la suppression de la pension à la première occasion. On sent que le contrôle du dispensaire est subi plutôt qu'accepté, que les recommandations prophylactiques sont indifférentes à un homme qui se demande avec angoisse s'il sera reconnu malade, que les placements sont toujours refusés par lui et presque toujours pour ses enfants ».

« Il ne faut pas hésiter à le redire », conclut notre collègue, « l'allocation est une erreur. Plutôt qu'une indemnité de soins, c'est une prime donnée à la contamination de la famille et du village. Le médecin-chef du dispensaire de X... la considère comme l'une des causes les plus certaines de la dissémination de la tuberculose à la campagne ».

L'interdiction de tout travail, même modéré, sous la menace de la suppression de la pension, a paru excessive dans certains cas. Il en résulte, comme le fait remarquer le professeur Courmont, « la stagnation dans des locaux malsains et peu attrayants, de sujets oisifs incités, d'autre part, à l'alcoolisme, et l'on devine les conséquences fâcheuses pour l'hygiène du foyer, étant donnée l'extrême difficulté d'affecter aux malades une chambre particulière et d'isoler les enfants ».

Dans nombre de cas, l'hospitalisation du malade serait une nécessité prophylactique même si elle n'était pas imposée par son état. Mais cette hospitalisation est extrêmement rare parmi les surpensionnés et n'atteint parfois que 2 ou 3 p. 100 des allocataires. D'autre part, les réformés tuberculeux préfèrent refuser l'hospitalisation qui leur est offerte plutôt que de perdre leur allocation, signale un de nos collègues. « Les difficultés du placement, ajoute-t-il, tiendraient moins, parfois, à la résistance des malades qu'à celle des établissements. On a l'impression très nette que les sanatoriums obligés d'accepter de l'Etat, pour le traitement des réformés tuberculeux, le tarif minimum fixé par l'article 22 de la loi du 30 mars

1923, s'opposent par système à l'admission de ces malades. Ils objectent l'absence de places disponibles ».

Les autorités chargées du contrôle devraient avoir le pouvoir absolu de supprimer l'allocation à tout pensionné qui refuse un placement, disent des médecins de dispensaires, mais cette mesure serait trop sommaire et rigoureuse. L'Inspection générale suggère qu'une révision des conditions d'attribution de la surpension soit envisagée parallèlement au développement de l'armement hospitalier antituberculeux, d'accord avec les associations de mutilés qu'il y a lieu de convaincre des mauvais résultats, à la fois préjudiciables à l'intérêt général et à l'intérêt bien compris des malades, de la réglementation actuelle.

A la question des soins gratuits assurés aux militaires réformés pour tuberculose peut se rattacher celle de la prophylaxie de la tuberculose dans l'armée.

Des circulaires très explicites du Ministère de l'Hygiène, en date du 22 février 1922, du 9 janvier 1923 et du 1<sup>er</sup> octobre 1928, concertées avec le Ministère de la Guerre, et rappelées par lui aux services de l'Armée par des instructions spéciales, définissent en détail les mesures à prendre pour assurer une coordination effective entre les conseils de révision et les institutions de prophylaxie et de traitement réparties sur l'ensemble du territoire.

Ces circulaires contiennent un certain nombre de dispositions susceptibles de faire diriger sur les dispensaires et les sanatoriums les jeunes gens inscrits sur les listes de recrutement et chez lesquels « seraient constatées certaines tares physiques entraînant leur exemption ou leur ajournement ». Les médecins-chefs des dispensaires et des sanatoriums de la commune de rattachement des intéressés sont informés confidentiellement des motifs de l'ajournement, tels qu'ils sont relevés par les médecins militaires, et ils peuvent ainsi exercer sur ces malades une surveillance sanitaire appropriée.

Une fiche confidentielle est également transmise à la préfecture au nom des jeunes gens inscrits dans les dispensaires, mais soumis à l'incorporation et destinés à se présenter devant les conseils de révision qui en font état pour leur décision.

L'opinion a été émise qu'il y aurait intérêt à étendre ces mesures aux militaires des réserves, extension qui aurait le triple avantage d'éliminer de l'armée des sujets contagieux, d'empêcher, en cas de mobilisation générale, l'encombrement des infirmeries et des hôpitaux, et d'entraîner enfin une importante économie en permettant d'éviter la mise en réforme

n° 1, après quelques semaines de présence au corps, de quantité de sujets *incontestablement tuberculeux dès leur incorporation.*

L'Inspection se rallie pleinement à cette suggestion, mais elle a relevé que l'ensemble des prescriptions actuelles sont très imparfaitement appliquées et que dans plusieurs dispensaires elles paraissaient ignorées des médecins.

*Activité générale des dispensaires.*

Le rapport du service de statistique du Comité national exprime en tableaux chiffrés, portant successivement sur le nombre des consultations données et celui des malades suivis, les différentes opérations effectuées par les dispensaires.

Les renseignements qui ont permis de les établir ont été puisés dans les rapports mensuels fournis par la très grande majorité des dispensaires du territoire, dans des conditions qui appellent, au sujet de leur parfaite exactitude, les réserves que nous avons indiquées plus haut, et que M. Moine, chef du service de la statistique, n'a pas manqué de formuler de son côté. Tels qu'ils se présentent, les tableaux rapprochés des constatations de l'Inspection générale autorisent un ensemble d'observations que nous nous sommes efforcés de dégager.

Le nombre des consultations cliniques données par la totalité des dispensaires connus du Comité national, s'est élevé, d'après ces publications, pour l'année 1930 à 1.088.875, dont 694.009 consultations générales, 39.982 laryngologiques, 354.884 radiologiques réparties en 86.400 séances tenues avec une fréquentation moyenne de 12,6 par séance; soit 13,4 pour les consultations générales, 12,1 pour la radiologie, 2,4 pour l'otorhinolaryngologie.

Le nombre des malades bénéficiaires de ces consultations s'est élevé au total à 611.115 répartis comme suit:

Hommes.....	189.595
Femmes.....	199.261
Enfants.....	222.259

Dans ce nombre sont compris les malades inscrits au 1<sup>er</sup> janvier 1930, ceux qui sont réadmis et les consultants nouveaux, c'est-à-dire ceux qui se sont adressés pour la première fois au dispensaire envoyés par leur médecin, dépistés par le service social ou venus spontanément.

L'importance du nombre des nouveaux consultants dans un dispensaire mesure l'activité de son rôle de prospection et d'investigation dans le domaine territorial qui lui a été confié.

Pour l'ensemble des dispensaires ce nombre s'est élevé en 1930 à 212.951, répartis en:

Hommes.....	68.297
Femmes.....	70.724
Enfants.....	73.930

Parmi ces malades 70.037 ont été reconnus tuberculeux dont:

Hommes.....	30.029
Femmes.....	22.637
Enfants.....	17.371

Si l'on ajoute les tuberculeux antérieurement diagnostiqués et qui restent inscrits, le total des tuberculeux suivis par l'ensemble des dispensaires ressort à 251.864 ainsi répartis:

Hommes.....	102.950
Femmes.....	81.909
Enfants.....	67.005

Le nombre total des examens de laboratoire s'est élevé à 171.391 dont 138.738 examens de crachats qui ont donné 35.974 résultats positifs (25,9 p. 100).

Au 31 décembre 1930, le nombre de tuberculeux restant en charge s'élevait à 187.291 ainsi répartis:

tuberculeux pulmonaires avec expectoration bacillifère	58.664
— — sans crachats bacillifères....	66.391
adénopathies bronchitiques.....	39.678
autres formes de la tuberculose.....	22.558

D'autre part, la mesure du rendement social des dispensaires s'exprime dans le rapport du Comité national par le nombre de visites à domicile qui, en 1930, s'est élevé à 923.282.

Ces visites intéressent à la fois les familles des 251.867 tuberculeux inscrits au cours de l'année dans le dispensaire et celles dont la surveillance a été reconnue nécessaire pour des motifs de prévention. Le 31 décembre 1930, 217.447 familles étaient inscrites dans les dispensaires comme justiciables d'une surveillance sociale, 99.160 d'entre elles (composée de quatre personnes par famille) comptaient au moins un membre tuberculeux.

Le rapprochement de ces différents chiffres suggère au sujet de l'activité des dispensaires, les observations suivantes:

1° Il est difficile de ne pas remarquer que le nombre des consultations générales, soit 694.009, dépasse à peine le nombre des consultants, soit 611.815. Même en faisant la part

des malades qui, venus au dispensaire par erreur, ne doivent donner lieu qu'à une seule consultation, ces chiffres ne sauraient témoigner d'une surveillance médicale suivie.

2° Le nombre de tuberculeux avérés suivis au cours d'une année, soit 251.864 en 1930, est supérieur au nombre des examens de crachats, soit 138.738, effectués cette même année, alors que le nombre de nouveaux tuberculeux diagnostiqués au cours de ladite année s'est élevé à 70.035. Il est donc permis de conclure non seulement que les crachats des tuberculeux avérés sont trop rarement examinés, mais que le diagnostic de la tuberculose a été souvent porté sans examen de laboratoire préalable. Il est à présumer que certains dispensaires ont une tendance fâcheuse à grossir leur rendement en considérant comme tuberculeux beaucoup de malades que le professeur Sergent a classés sous l'étiquette de « faux tuberculeux ».

L'insuffisance des laboratoires apparaît ainsi manifeste et cette observation se retrouve dans nombre de rapports particuliers.

L'Inspection générale suggère de considérer comme un critérium du rendement des dispensaires en vue de l'attribution des subventions publiques, non seulement l'importance du nombre des examens effectués, mais le rapport entre le nombre de tuberculeux inscrits et le nombre de bacillaires reconnus.

3° La proportion entre le nombre des consultants inscrits aux dispensaires et les consultations données en 1930, soit respectivement 611.115 et 1.088.875, d'une part, et le nombre des tuberculeux suivis cette même année, soit 251.864, permet également une appréciation d'ensemble. Mais ces chiffres sont souvent faussés par la tenue irrégulière des fiches.

L'Inspection a relevé que, dans plusieurs dispensaires, la règle préconisée par le Comité national visant la sortie obligatoire de tout malade non diagnostiqué ou non revu pendant trois mois, était loin d'être observée.

La révision des « sorties » provoquée à l'occasion de notre passage a parfois entraîné des fontes d'effectif variant de 20 à 40 p. 100 et même davantage. La préoccupation de faire apparaître, en définitive, une activité qui n'est que de pure façade, a été trop souvent constatée. De même, l'examen des fiches a révélé que les diagnostics ne sont pas immédiatement ou régulièrement portés et le nombre des malades en observation a acquis, parfois, une proportion excessive par rapport à celui des inscrits.

4° Si l'on rapproche le nombre de visites effectuées à domi-

cile par les infirmières sociales, soit 923.282, du nombre de familles placées d'une façon constante sous surveillance médico-sociale (en prenant comme base le nombre des inscriptions au mois de décembre 1930) soit 217.447 familles, dont 99.160 comptant au moins un tuberculeux, on peut estimer à quatre le nombre des visites effectuées par famille.

Ces chiffres confirment que la surveillance sociale à domicile est insuffisante et qu'une action aussi espacée risque d'être inopérante si elle n'est pas entièrement associée à l'action du médecin praticien appelé, en fait, à voir les malades plus souvent que l'infirmière visiteuse elle-même. Cette observation est de nature à appuyer la nécessité d'une formation médico-sociale de l'ensemble du corps médical, que la création signalée plus haut de chaires de phtisiologie et le développement des cours de perfectionnement de l'enseignement de la tuberculose et de l'hygiène sociale tendent à assurer.

5° Un enseignement utile pourrait également être tiré du rapprochement des chiffres qui mesurent l'activité des différents services de dispensaire et le montant de la dépense à laquelle ils ont donné lieu.

Malheureusement les budgets des différentes œuvres ou services antituberculeux et les comptes présentés dans les conditions que nous avons précisées plus haut, autorisent difficilement, à raison de leur diversité et de la confusion des différentes catégories des dépenses, des conclusions d'ensemble.

Le budget du Ministère de la Santé publique comporte un crédit de subvention qui, en 1930, s'est élevé, pour le fonctionnement des œuvres antituberculeuses départementales, non compris les 2 millions destinés à l'œuvre Grancher, à 20 millions.

On pourrait donc dire que la surveillance d'un tuberculeux à domicile a coûté à l'Etat, au cours de cette année, environ 80 francs. Il faut évidemment tenir compte, pour mesurer le rendement financier d'un dispensaire, de l'ensemble de son budget alimenté d'autre part par la participation facultative ou obligatoire des départements et des communes, le produit du timbre et les ressources privées.

En généralisant les chiffres relevés dans divers budgets de dispensaires convenablement établis, on pourrait, très approximativement évaluer à une moyenne de 150 francs le coût total de la surveillance d'un tuberculeux.

Le rapport des dépenses totales avec le nombre des tuberculeux suivis ou dépistés laisse d'ailleurs apparaître, d'un dispensaire à l'autre, des différences considérables qui ju-

dicieusement interprétées autorisent des conclusions intéressantes.

Cette observation rend encore plus impérieuse la nécessité affirmée plus haut d'une présentation uniforme des budgets et des comptes des dispensaires en vue d'un contrôle efficace.

#### CONCLUSION

L'appréciation du rendement des dispensaires ne peut se dégager pleinement de l'examen, même commenté à la suite d'investigations sur place, des chiffres généraux fournis par les statistiques.

Ces chiffres montrent, et il est juste de le proclamer, le développement progressif et continu, depuis dix ans, des institutions de dépistage.

Mais il est permis, à la fin de cette période et quinze ans environ après la mise en œuvre de la loi Bourgeois, de comparer les résultats obtenus avec ceux qu'il convient d'atteindre si l'on estime que les institutions de dépistage doivent se proposer comme objectif la surveillance de la quasi-totalité des tuberculeux afin de prendre à leur égard, à la fois les mesures de prophylaxie et les mesures de placement nécessaires.

Les données du problème se trouvent en même temps dans les éléments statistiques recueillis par chacun de ces dispensaires et dans ceux qui parviennent à chaque préfecture par des voies d'information diverses, et qu'il appartient normalement au service départemental d'hygiène de centraliser.

Le rapport de 1920 insistait déjà sur la nécessité d'une bonne statistique sanitaire pour orienter le développement des institutions de lutte antituberculeuse.

A défaut des informations précises qu'apporterait la déclaration obligatoire et effectivement assurée de la tuberculose, les indications résultant des déclarations bénévolement faites aux fins de désinfection, celles qu'est susceptible de fournir l'inspection médicale des écoles fonctionnant en liaison et sous l'autorité de l'inspection d'hygiène, la statistique générale des causes de décès, les informations recueillies par les divers services d'hygiène et d'assistance, les rapports périodiques et régulièrement fournis des dispensaires et des centres de placement hospitalier, représentent l'ensemble des éléments d'une statistique sanitaire que l'inspection d'hygiène, en étroite collaboration avec le corps médical, pourrait s'efforcer de tenir à jour.

Il est assez remarquable que les statistiques détaillées

par département et par dispensaire établies par le Comité national sont ignorées de beaucoup d'inspections d'hygiène. Il est non moins déplorable que du fait de la circulaire ministérielle du 19 juillet 1926, déchargeant les services d'hygiène des préfectures, des sous-préfectures et des mairies de l'obligation de statistiques sanitaires, les départements aient été privés d'une statistique permanente des causes de décès.

Cependant, quelques inspections d'hygiène ont organisé de toutes pièces une statistique locale dont l'Inspection générale souligne à nouveau que la création forme la base nécessaire d'une action sanitaire efficace dans tous les domaines de l'hygiène, y compris celui de la lutte contre la tuberculose.

Constituée avec les éléments que nous venons de définir, cette statistique doit permettre à l'inspection d'hygiène de dresser le bilan des résultats obtenus et le programme des réalisations à poursuivre.

Dans plusieurs départements, les Inspecteurs généraux se sont efforcés d'éclairer les organisations départementales sur les méthodes à suivre, en laissant entrevoir les résultats qu'il est possible d'atteindre avec les éléments si imparfaits soient-ils dont on dispose.

C'est le cas, notamment, d'un département où, contrairement à la pratique suivie dans la plupart des préfectures depuis la circulaire du 19 juillet 1926, l'administration a relevé les résultats consignés dans les bulletins de décès destinés à la statistique générale de la France et où les déclarations des causes de décès méritent, du fait de l'adhésion du corps médical, un certain crédit.

En appliquant au nombre des décès par la tuberculose un coefficient déterminé, intermédiaire entre ceux très variables qu'adoptent les auteurs (5, Albert Robin; 10, Philippe; 6, L. Bernard), soit le coefficient moyen 8 qui permet d'établir, au moins approximativement, le nombre de tuberculeux présumé dans une région donnée, on aboutit à un certain nombre d'indications utiles pour apprécier le rendement d'un dispensaire déterminé et l'importance des besoins non satisfaits.

Dans les diverses régions envisagées ces indications peuvent être corrigées par recoupement et confrontation avec l'ensemble des informations sanitaires recueillies. Dans le cas ci-dessus, en appliquant le coefficient 8, il a été possible de constater que le nombre de tuberculeux suivis par les dispensaires du département ne représentait que 14 p. 100 de l'ensemble de ces malades.

Le même procédé d'investigation appliqué à la population

fréquentant les dispensaires permet de se rendre compte de l'importance relative de la mortalité tuberculeuse dans toute l'étendue de leur circonscription et fournit des indications utiles sur l'orientation à donner à leur activité.

Seul le rapprochement des différentes données que nous venons d'indiquer, si elles étaient méthodiquement réunies pour l'ensemble du territoire, fixerait l'administration sur l'étendue de l'effort à poursuivre et les points sur lesquels il devrait particulièrement porter. Il permettrait également de déterminer la nature de cet effort: augmentation du nombre ou meilleure répartition des dispensaires, développement des consultations hospitalières, meilleure liaison avec l'inspection médicale des écoles, création de centre de médecine préventive, participation des médecins praticiens à la médecine sociale.

Quant à conclure au sujet de l'influence des dispensaires sur la diminution de la mortalité ou de la morbidité tuberculeuse, comme la tentative en a été faite en différentes régions, l'inspection générale ne saurait le faire à l'heure actuelle et les chiffres relevés sur divers points ont abouti à des résultats difficiles à interpréter et souvent contradictoires.

Le seul point saillant parmi les observations relatives à la morbidité tuberculeuse est relative à la recrudescence, plusieurs fois relevée, de cette morbidité dans les milieux ruraux et notamment dans les régions où viennent se soigner ou mourir nombre de malades qui en sont originaires et qui se sont « tuberculisés » dans les grands centres urbains.

De même, certains séjours ont constitué un lieu d'attrance pour des tuberculeux, notamment des assurés sociaux, qui sont venus y chercher des facilités de vie plus économique et le grand air, et la morbidité s'y est révélée particulièrement importante.

Ces observations n'ont évidemment aucune portée du point de vue du calcul du rendement des dispensaires, mais démontrent la nécessité des statistiques pour l'orientation des efforts et l'intérêt pour l'inspecteur d'hygiène, de l'organisation d'un service d'informations sanitaires satisfaisant.

#### IV

##### HOSPITALISATION ET PLACEMENT DES TUBERCULEUX

La prophylaxie à domicile n'est que l'un des objectifs des institutions de dépistage. L'objectif essentiel, sinon le plus important est d'assurer aux tuberculeux et à leur entourage

en conformité des indications matérielles et cliniques qui résultent du diagnostic et de l'enquête sociale qui le complète, un placement approprié. L'on a pu dire que les moyens d'action des dispensaires se mesurent à leurs multiples possibilités de placement, qu'il s'agisse des malades à traiter ou des enfants à préserver.

L'inspection générale a examiné les conditions dans lesquelles les divers placements ont été effectués et recherché si les institutions ou établissements utilisés répondent effectivement aux besoins constatés ou révélés par les dispensaires.

Le rapport de 1923, relatif à la loi du 7 septembre 1919 sur les sanatoriums, n'avait envisagé que le placement sanatorial. Mais les indications de ce dernier ne peuvent être dissociées de celles qui concernent les autres placements. Ces indications ont elles-mêmes, à la lumière des faits et sous l'influence de nouvelles conceptions doctrinales, subi une évolution.

Le but du législateur de 1919 était d'assurer dans le cadre départemental les soins nécessaires aux tuberculeux « curables ». Le décret du 10 août 1920, interprétatif de la loi avait heureusement élargi son texte en réservant les sanatoriums à tous les tuberculeux *pouvant être soignés utilement*. En fait, il est rapidement apparu que le développement des sanatoriums construits à grands frais laissait sans solution nombre d'autres problèmes relatifs à l'hospitalisation des tuberculeux et dont l'urgence apparaissait plus impérieuse, d'après les indications mêmes des différents services de dépistage.

Notre enquête a donc porté au même titre sur les sanatoriums, les différents services hospitaliers des hôpitaux généraux, y compris cette institution nouvelle à laquelle on a donné le nom d'hôpital-sanatorium, sans oublier les préventoriats et les différents placements réservés aux enfants. Le but de ce rapport est de résumer au sujet de ces placements un certain nombre d'observations générales et d'apporter les éléments d'une appréciation comparée de l'ensemble de notre armement hospitalier antituberculeux et des besoins correspondants.

##### SANATORIUMS

###### *Statistiques.*

Le rapport de 1923 a publié la situation des sanatoriums créés dans le cadre de la loi du 7 septembre 1919 en distinguant les trois catégories prévues par ce texte:

1° Sanatoriums publics (plus exactement sanatoriums créés et administrés par une collectivité publique);

2° Sanatoriums privés faisant fonctions d'établissements publics (c'est-à-dire sanatoriums créés et administrés par une association d'utilité publique);

3° Sanatoriums privés (c'est-à-dire sanatoriums, soit philanthropiques, soit de caractère commercial, ayant fait la déclaration prescrite par l'article 8 de la loi, agréés à ce titre par le Ministère de l'Hygiène et soumis au contrôle de l'Etat).

En faisant toutes réserves relatives aux difficultés d'évaluation de la capacité de ces établissements, ce rapport chiffrerait comme suit: le nombre de lits dont se composait à cette époque l'armement antituberculeux:

	Tuberculose pulmonaire.	Tuberculose osseuse et ganglionnaire.
	Lits.	Lits.
Sanatoriums publics.....	2.800	1.480
Sanatoriums assimilés aux sanatoriums publics.....	1.090	810
Sanatoriums privés agréés c'est-à-dire ayant fait la déclaration prescrite par l'art. 8 de la loi du 7 septembre 1919.....	1.431	1.803
	<u>5.321</u>	<u>4.093</u>
TOTAL GÉNÉRAL.....	9.414	

Ces lits étaient répartis entre 18 sanatoriums publics, 11 sanatoriums assimilés, 30 agréés.

Depuis cette époque un grand nombre de sanatoriums privés ont été assimilés aux sanatoriums publics et au 1<sup>er</sup> août 1931 la liste des sanatoriums publiée par la direction de l'Hygiène et de l'Assistance au Ministère de la Santé publique fait apparaître un total de 125 sanatoriums se répartissant de la façon suivante:

	Tuberculose pulmonaire.	Tuberculose osseuse et ganglionnaire.
	Lits.	Lits.
32 sanatoriums publics.....	5.151	2.590
28 sanatoriums assimilés aux sanatoriums publics.....	3.665	3.145
65 sanatoriums privés ayant fait la déclaration prescrite par l'art. 8 de la loi du 7 septembre 1919.....	2.949	3.834
	<u>11.765</u>	<u>9.569</u>
TOTAL GÉNÉRAL.....	21.334	

A ces chiffres il faut ajouter les lits des établissements n'ayant pas fait de déclaration et pour lesquels aucune évaluation a pu être faite, et dont le nombre, évalué en 1919 à 1.157 lits pour tuberculose pulmonaire, 3.800 lits pour tuberculose osseuse et ganglionnaire, a considérablement augmenté depuis. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question des établissements non agréés qui soulève un important problème de prophylaxie là où ils se sont multipliés.

Le rapport du Comité national évalue le nombre des sanatoriums de cure pour tuberculeux pulmonaires à 107, représentant 11.237 lits, et celui des sanatoriums maritimes à 61 représentant 13.042 lits.

La confrontation des tableaux du Ministère de la Santé publique et du Comité national, ainsi que les renseignements recueillis sur place permettent d'établir comme suit la liste des établissements recensés:

### SANATORIUMS MARITIMES

#### RÉGION DU NORD (Manche et Mer du Nord).

Établissements de Berck-Plage.

Hôpital de la ville de Paris. — Sanatorium public — 1.500 lits — malades des deux sexes et enfants.

Hôpital Bouville et hôpital Victor-Ménard. — Sanatoriums agréés — 800 lits — adultes et enfants du sexe féminin — prix de journée, 14, 15 et 17 francs.

Hôpital Rothschild. — 80 lits — enfants.

Hôpital Cazin-Perrochaud. — Sanatorium agréé — 450 lits — garçons de 3 à 12 ans et filles de 3 à 14 ans.

Hôpital Pasteur avec annexe les Abeilles. — Sanatorium assimilé — 130 lits — femmes de 14 à 30 ans et garçons de 12 à 15 ans.

PAS-DE-CALAIS

Sanatorium de l'Oise et des Départements. — Sanatorium privé agréé — 400 lits — garçons jusqu'à 10 ans — femmes et filles à partir de 2 ans — prix de journée, 14 et 16 francs.

Sanatorium Régina et Villa de santé. — 200 lits — adultes et enfants à partir de 5 ans.

Sanatorium Boutillier. — Sanatorium privé agréé — 200 lits — adultes des deux sexes et enfants — prix de journée, 14 et 16 francs.

Cottage des Dunes. — Établissement climatique Vaudry 280 lits — enfants et adultes.

Maison et Institut Notre-Dame. — 350 lits — enfants et malades des deux sexes.

- PAS-DE-CALAIS** (suite.)
- Institut François-de-Sales.* — 450 lits — enfants et adultes.
  - L'Étoile de Mer.* — 150 lits — femmes et enfants.
  - Villa Sylvia.* — 63 lits — femmes et enfants, garçons jusqu'à 12 ans.
  - Sanatorium Vincent.* — Sanatorium privé agréé — 400 lits — enfants des deux sexes et femmes — prix de journée, 14 et 16 francs.
  - Institut de physiothérapie.* — Sanatorium privé — 125 lits — prix de journée, 16 et 19 fr. 50.
  - Institut hélio-marin.* — Sanatorium privé agréé — 375 lits — malades des deux sexes.
  - Sanatorium de la Fondation franco-américaine.* — Sanatorium assimilé — 272 lits — garçons de 3 à 15 ans — filles de 3 à 25 ans — prix de journée, 20 francs.
  - Institut des Sables.* — Sanatorium privé agréé — 130 lits — enfants et adultes du sexe masculin.
  - Hôpital militaire de Berck-Plage.* — Hôpital auxiliaire 109 — 50 lits pour militaires.
  - Clinique orthopédique.* — Sanatorium privé — 60 lits — enfants et adultes des deux sexes — prix de journée, 15 et 17 francs.
  - Sanatorium Lemaire.* — Sanatorium privé agréé — 200 lits — enfants et adultes du sexe masculin.
  - Villa Saint-Hilaire.* — 75 lits — femmes et jeunes filles — garçons à partir de 13 ans.
  - Villa Normande.* — 100 lits — adultes et enfants de 3 à 15 ans.
- NORD**
- Sanatorium Vancauwenberghe,* à Zuydcoote. — Sanatorium public — 900 lits — adultes de 20 à 25 ans et enfants des deux sexes — 600 lits de colonies de vacances.
- SEINE-INFÉRIEURE**
- Sanatorium des Grandes-Dalles,* près Saint-Pierre-en-Port. — Sanatorium assimilé — 170 lits — enfants des deux sexes de 4 à 18 ans — prix de journée, 16 francs.
- CALVADOS**
- Sanatorium des Enfants heureux,* à Saint-Aubin-sur-Mer — 60 lits — garçons de 4 à 14 ans.
- ILLE-ET-VILAINE**
- Sanatorium de Minihic-sur-Rance.* — 50 lits — adultes des deux sexes.
- COTES-DU-NORD**
- Sanatorium de Trestel,* près de Trévou-Tréguignec. — Sanatorium assimilé — 100 lits — enfants des deux sexes de 3 à 16 ans, pupilles de la Nation — prix de journée, 20 francs.

- FINISTÈRE**
- Villa Kerlena,* à Roscoff. — 50 lits — enfants et adultes des deux sexes.
  - Sanatorium de Roscoff.* — Sanatorium assimilé — 400 lits — garçons de 3 à 13 ans et filles de 3 à 21 ans — prix de journée, 10 et 30 francs.
  - Sanatorium maritime de Roscoff,* annexe du Laber — 30 lits.
- RÉGION DE L'ATLANTIQUE**
- MORBIHAN**
- Sanatorium de Kerpape-en-Plœmeur.* — Sanatorium assimilé — 514 lits — enfants et adultes des deux sexes — prix de journée, 11 fr. 43 fr. 50 et 17 fr. 50.
- LOIRE-INFÉRIEURE**
- Hôpital de Pen-Bron.* — Sanatorium assimilé — 600 lits — garçons de 4 à 14 ans — filles de 4 à 18 ans — prix de journée, 10 francs.
  - Sanatorium de Saint-Jean-de-Dieu,* au Croisic. — 350 lits garçons de 6 à 18 ans.
- CHARENTE-INFÉRIEURE**
- Sanatorium de Saint-Trojan,* de l'Œuvre des sanatoriums maritimes, Ile d'Oléron. — 376 lits — sanatorium assimilé — enfants des deux sexes.
- GIRONDE**
- Aérium de Taussat-les-Bains.* — 30 lits — femmes, jeunes filles et enfants.
  - Sanatorium d'Arcachon.* — 400 lits — garçons de 3 à 15 ans et filles de 3 à 16 ans.
  - Aérium d'Arcachon.* — 20 lits — fillettes et jeunes filles.
  - Sanatorium du Moulleau.* — 85 lits — garçons de 3 à 10 ans et filles de 3 à 15 ans.
  - Institut Lalesque,* Arcachon. — 35 lits — enfants et adultes des deux sexes.
- LANDES**
- Sanatorium de Cap-Breton.* — 310 lits — enfants des deux sexes de 4 à 15 ans.
  - Institut hélio-marin,* de Labenne. — 240 lits — malades des deux sexes — prix de journée, 14 et 17 francs.
- BASSES-PYRÉNÉES**
- Sanatorium d'Hendaye.* — 712 lits — garçons et filles de 5 à 15 ans.
  - Villa des Embruns et sanatorium de Bidart.* — Sanatorium privé — 120 lits — adultes et enfants des deux sexes — prix de journée, 25 francs.
  - Villa Rita,* Bidart. — 50 lits — hommes à partir de 16 ans.

- VENDÉE } *Sanatorium maritime de la Villa Notre-Dame*, à Saint-Gilles-sur-Vie. — 113 lits — enfants au-dessus de 30 mois et adultes.
- RÉGION DE LA MÉDITERRANÉE
- ALPES-MARITIMES } *Villa Jacob*, à Nice-Cimiez. — Sanatorium privé agréé — 15 lits — jeunes filles.
- ALPES-MARITIMES } *Institut héliothérapique*, « La Bocca », villa Le Méridien, à Cannes. — 58 lits — enfants et adultes des deux sexes — sanatorium privé agréé.
- ALPES-MARITIMES } *Villa Mire-Juan*, à Cannes. — 40 lits — pour les deux sexes.
- ALPES-MARITIMES } *Villa Santa-Maria*, à Cannes. — 90 lits — fillettes de 4 à 17 ans.
- ALPES-MARITIMES } *Hôpital Bariquand-Alphand*, à Menton. — 50 lits — enfants des deux sexes.
- BOUCHES-DU-RHÔNE } *Sanatorium Jean-Martin*, à Marseille. — 38 lits — garçons de 6 à 12 ans et filles de 6 à 16 ans.
- BOUCHES-DU-RHÔNE } *Sanatorium de la Chaumière*, à Montredon près Marseille. — 14 lits — pour fillettes.
- HÉRAULT } *Institut Saint-Pierre*, à Palavas. — 120 lits — garçons de moins de 15 ans et filles de moins de 21 ans.
- HÉRAULT } *Maison de cure hélio-marine*, à Palavas. — 120 lits — garçons de 4 à 14 ans et filles de 4 à 16 ans.
- PYRÉNÉES ORIENTALES } *Sanatorium de Banyuls-sur-Mer*. — Sanatorium assimilé — 273 lits — enfants des deux sexes de 4 à 14 ans.
- PYRÉNÉES ORIENTALES } *Sanatorium Renée-Sabran*, à Giens-Hyères. — 190 lits — enfants des deux sexes.
- PYRÉNÉES ORIENTALES } *Sanatorium Alice-Faquier*, à Hyères. — Sanatorium privé agréé — 50 lits — jeunes filles de 6 à 30 ans.
- PYRÉNÉES ORIENTALES } *Sanatorium Jeanne-d'Arc*, au Pradet. — Sanatorium assimilé — 150 lits — femmes et fillettes de 6 à 30 ans — prix de journée, 11 fr. 60 et 19 fr. 30.
- VAR } *Sanatorium de San-Salvador*. — 235 lits — enfants des deux sexes.
- VAR } *Sanatorium hélio-marin de la Côte-d'Azur*, à Hyères — 76 lits — garçons jusqu'à 13 ans et filles jusqu'à 20 ans.
- VAR } *Villa Lefèvre*, à Hyères. — 20 lits — enfants des deux sexes.
- VAR } *Villa Pomponiana*, à l'Almanarre près Hyères — 20 lits — enfants des deux sexes.

## ÉTABLISSEMENTS HÉLIOTHÉRAPIQUES

- ALPES-MARITIMES } *Sanatorium héliothérapique* des Courmettes, par Tourrette-sur-Loup. — Sanatorium assimilé — 65 lits — enfants des deux sexes jusqu'à 16 ans — pouponnière pour enfants de 0 à 4 ans.
- HAUTES-PYRÉNÉES } *Sanatorium* de Barèges. — Sanatorium assimilé — 50 lits — hommes.
- PYRÉNÉES-ORIENTALES } *Sanatorium héliothérapique* d'Odeillo. — Sanatorium assimilé — 170 lits — enfants et adolescents de 6 à 21 ans — prix de journée, 30 francs.
- PYRÉNÉES-ORIENTALES } *Clinique héliothérapique de l'Espérance*, à Odeillo. — Sanatorium privé — 30 lits — malades des deux sexes.
- PYRÉNÉES-ORIENTALES } *Le Nadalou*, à Odeillo. — Sanatorium privé — 24 lits — pour les deux sexes.
- SEINE-ET-OISE } *Établissement héliothérapique* des Bréviaires, par Le Perray — Sanatorium privé — 20 lits — malades des deux sexes à partir de 5 ans.

## SANATORIUMS

### POUR TUBERCULEUX PULMONAIRES

#### SANATORIUMS D'ALTITUDE

- Belligueux*, près Hauteville, altitude 920 mètres. — Sanatorium privé agréé — 200 lits — malades des deux sexes.
- Grand Hôtel*, Hauteville-Lompnès. — Sanatorium privé — 100 lits — malades des deux sexes.
- Régina-Hôtel*, Hauteville. — Sanatorium privé agréé — 80 lits — adultes des deux sexes.
- Sermay*, Hauteville, altitude 900 mètres. — Sanatorium privé agréé — 32 lits — malades des deux sexes.
- Bellecombe*, Hauteville, altitude 850 mètres. — Sanatorium public — 53 lits — hommes adultes — prix de journée 31 fr. 50.
- Mangini*, Hauteville, altitude 910 mètres. — Sanatorium assimilé — 135 lits — femmes de plus de 16 ans — prix de journée, 24 francs.
- Angeville*, Lompnès, par Hauteville, altitude 900 mètres. — Sanatorium assimilé — 180 lits — femmes et jeunes filles — prix de journée, 27 fr. 50.
- L'Espérance*, Hauteville (Fondation Rothschild), altitude 950 mètres. — Sanatorium privé agréé — 60 lits — femmes à partir de 14 ans.

- ALPES-MARITIMES { *Thorenc*, altitude 1.200 mètres. — Sanatorium assimilé réservé aux membres du clergé de France — 85 lits — hommes — prix de journée, 35 francs.
- ALPES-MARITIMES { *Grand-Hôtel des Alpes*, à Thorenc, altitude 1.250 mètres — Sanatorium privé — 80 lits — jeunes gens et adultes.
- AVEYRON { *Fenaille*, à Enguayresque, par Sévérac-le-Château, altitude 940 mètres. — Sanatorium privé agréé — 60 lits — hommes au-dessus de 16 ans — prix de journée, 28 francs.
- DOUBS { *Villeneuve-d'Amont*, altitude 700 mètres. — Sanatorium privé agréé — 75 lits — hommes adultes — prix de journée, 20 francs.
- GARD { *Ponteils*, altitude 650 mètres. — Sanatorium public — 138 lits — femmes — prix de journée, 26 francs.
- ISERE { *Sanatorium de l'Union des industries métallurgiques et minières*, aux Petites-Roches, à Saint-Hilaire-du-Touvet altitude 1.100 mètres. — Sanatorium privé agréé réservé aux ouvriers et employés hommes des établissements affiliés à l'Union — 250 lits.
- ISERE { *Chalet-Hôtel de l'Association métallurgique et minière contre la tuberculose*, à Saint-Hilaire-du-Touvet, altitude 1.200 mètres. — Réservé au haut personnel des établissements adhérents au Comité des forges ou au Comité des houillères et des grands réseaux de chemins de fer — 30 lits.
- PUY-DE-DOME { *Les Mèlèzes*, à Job, altitude 700 mètres. — Sanatorium privé agréé — 90 lits — femmes — prix de journée, 22 francs.
- PUY-DE-DOME { *Michelin*, à Gannat-La-Mouteyre, altitude 800 mètres. — Sanatorium privé agréé — 80 lits — malades des deux sexes appartenant au personnel des usines Michelin.
- PYRÉNÉES-ORIENTALES { *Les Escaldes*, par Angoustrine, altitude 1.400 mètres. — Sanatorium privé agréé 104 lits — malades des deux sexes.
- BAS-RHIN { *Saales*, à Saales, altitude 655 mètres. — Sanatorium, assurances sociales — 150 lits — hommes.

- HAUT-RHIN { *Aubure*, à Aubure, altitude 774 mètres. — Sanatorium assurances sociales — 180 lits — femmes — 40 lits — enfants.
- HAUT-RHIN { *Salem*, à Freland, près Aubure, altitude 900 mètres. — Sanatorium assurances sociales — 93 lits — femmes.
- HAUT-RHIN { *Altenberg*, près Munster, altitude 1.060 mètres. — Sanatorium assurances sociales — 120 lits — hommes.
- HAUT-RHIN { *Sanatorium des chemins de fer d'Alsace et Lorraine*, à Haslach, près Munster, altitude 645 mètres. — Sanatorium assurances sociales — 100 lits — hommes.
- HAUT-RHIN { *Sainte-Anne*, à Thannenkirch, altitude 600 mètres. — Sanatorium privé — 29 lits — malades des deux sexes.
- HAUT-RHIN { *Bœthel*, à Aubure, altitude 900 mètres. — Sanatorium privé — 36 lits — femmes, jeunes filles et garçons de 8 à 12 ans.
- HAUT-RHIN { *Les Pins et les Bruyères*, à Aubure, altitude 900 mètres. — Sanatorium privé — 56 lits — malades des deux sexes.
- HAUTE-SAVOIE { *Passy-Praz-Coutant*, altitude 1.200 mètres. — Sanatorium assimilé — 152 lits — malades des deux sexes — prix de journée, 30 francs.
- HAUTE-SAVOIE { *Assy*, altitude 1.050 mètres. — Sanatorium privé — 25 lits — malades des deux sexes.
- HAUTE-SAVOIE { *Grand Hôtel du Mont-Blanc*, à Passy, altitude 1.000 m. — Sanatorium privé — 60 lits.
- HAUTE-SAVOIE { *Saint-Jean-d'Aulph*, près Thonon-les-Bains, altitude 850 mètres. — Sanatorium privé agréé — malades des deux sexes — 25 lits.
- SANATORIUMS DE PLAINE
- SAOÛRE { *Villiers-sur-Marne*, par Charly. — Sanatorium assimilé — 600 lits — hommes à partir de 16 ans — prix de journée, 27 francs.
- SAOÛRE { *Saint-Gobain*. — Sanatorium public — 85 lits — hommes.
- ALLIER { *François-Mercier*, à Tronget. — Sanatorium public — 250 lits — hommes à partir de 16 ans — prix de journée, 24 francs.

ALPES-MARITIMES	}	Gorbio, près Menton. — Sanatorium assimilé — 400 lits — hommes à partir de 16 ans — prix de journée, 29 francs.
		Adastra, à Vence. — Sanatorium privé — 30 lits — malades des deux sexes.
		Maison-Blanche, à Vence. — Sanatorium privé agréé — 20 lits — malades des deux sexes.
CALVADOS	{	Saint-Sever. — Sanatorium public — 100 lits — femmes — prix de journée, 30 francs.
CORRÈZE	{	Boulou-les-Roses, par Turenne. — Sanatorium public — 70 lits — femmes — prix de journée, 25 francs.
		Le Glandier. — Sanatorium public — 325 lits — femmes et fillettes.
CREUSE	{	Sainte-Feyre. — Sanatorium assimilé — 162 lits — adultes des deux sexes — prix de journée, 30 francs.
DORDOGNE	{	La Meynardie, par Saint-Privas-des-Prés. — Sanatorium public — 108 lits — hommes — prix de journée, 27 francs.
DOUBS	{	Les Tilleroyes, près Besançon. — Sanatorium public — 160 lits — adultes des deux sexes — prix de journée, 28 francs.
FINISTÈRE	{	Guervenon, à Plougonven. — Sanatorium public — 400 lits — adultes et enfants des deux sexes, — prix de journée, 24 francs.
		La Garenne, au Huelgoat. — Sanatorium privé agréé — 25 lits — malades des deux sexes.
GARD	{	Mont-Duplan, à Nîmes. — Sanatorium privé agréé — 50 lits — malades des deux sexes.
GIRONDE	{	Feuillas, à Pessac près Bordeaux. — Sanatorium public — 275 lits — malades des deux sexes.
		Haut-L'Évêque, à l'Alouette-Pessac. — Sanatorium privé — 64 lits — malades des deux sexes.
		La Pignada, à Lège. — Sanatorium assimilé — 80 lits — femmes et jeunes filles — prix de journée, 26 francs.
HÉRAULT	{	Bon-Accueil, à Montpellier. — Sanatorium public — 235 lits — malades des deux sexes à partir de 14 ans — prix de journée, 27 fr. 25.
		Bellevue, à Montpellier. — Sanatorium public — 92 lits — adultes du sexe masculin.

INDRE-ET-LOIRE	{	Bel-Air, à Membrolle-sur-Choisille. — Sanatorium assimilé — 120 lits — hommes de plus de 17 ans — prix de journée, 26 francs.
		La Croix-Montoire, à Tours. — Sanatorium privé agréé — 37 lits — femmes et jeunes filles — prix de journée, 24 fr. 50.
ISÈRE	{	Seyssuel, par Vienne. — Sanatorium public — 164 lits — femmes — prix de journée, 26 francs.
LOIRE	{	Saint-Jodard. — Sanatorium public — 209 lits — hommes — prix de journée, 26 francs.
		Chavanne, à Saint-Chamond. — Altitude, 540 mètres — sanatorium assimilé — 70 lits — femmes et fillettes à partir de 12 ans — prix de journée, 24 francs.
LOIRET	{	Beauregard, à Mardié. — Sanatorium privé — 20 lits — malades du sexe féminin.
		Chécy. — Sanatorium privé agréé — 20 lits — femmes — prix de journée, 21 francs.
		La Chapelle-Saint-Mesmin. — Sanatorium public — 200 lits — femmes et enfants des deux sexes — prix de journée, 23 francs.
LOIR-ET-CHER	{	Les Pins, à La Motte-Beuvron. — Sanatorium privé agréé — 80 lits — malades des deux sexes.
		Villa-Jeanne-d'Arc, à La Motte-Beuvron. — Sanatorium privé — 38 lits — enfants des deux sexes de 6 à 13 ans.
LOT	{	Montfaucon. — Sanatorium assimilé — 160 lits — adultes des deux sexes — prix de journée, 30 franc.
LOT-ET-GARONNE	{	Monbran, par Agen. — Sanatorium public — 90 lits — hommes — prix de journée, 25 francs.
MAINE-ET-LOIRE	{	Bois-Grolleau, près Cholet. — Sanatorium privé — 20 lits — malades des deux sexes.
MARNE	{	Léon Bourgeois, à Châlons-sur-Marne. — Sanatorium public — 70 lits — femmes et jeunes filles — prix de journée, 27 francs.
		Sainte-Marthe, à Epernay. — Sanatorium privé agréé — 70 lits — jeunes filles.
MAYENNE	{	Clavières, par Meslay-du-Maine. — Sanatorium public — 80 lits — hommes — prix de journée, 31 fr. 49.
MEURTHE-ET-MOSELLE	{	Lay-Saint-Christophe. — Sanatorium public — 150 lits — adultes des deux sexes — prix de journée, 17 fr. 47.
MORBIHAN	{	Moncan, à Auray. — Sanatorium privé agréé — 40 lits — hommes — prix de journée, 16 fr. 50.

MOSELLE	{	<i>Abreschwiller</i> . — Sanatorium public — 58 lits — malades adultes du sexe masculin.
NIÈVRE	{	<i>Pignelin</i> , à Varennes-les-Nevers. — Sanatorium public — 150 lits — jeunes filles et fillettes de 5 à 20 ans — prix de journée, 26 francs.
OISE	{	<i>Villemin</i> , à Angicourt par Liancourt. — Sanatorium public — 312 lits — femmes de plus de 15 ans.
		<i>Crève-Cœur-le-Grand</i> . — Sanatorium public — 61 lits — hommes — prix de journée, 25 francs.
PAS-DE-CALAIS	{	<i>Notre-Dame-du-Thil</i> , à Beauvais. — Sanatorium public — 40 lits — malades des deux sexes.
		<i>Camp-d'Helfaut</i> . — Sanatorium public — 500 lits — malades des deux sexes.
PUY-DE-DOME	{	<i>Enval</i> , près Riom. — Sanatorium privé agréé — 53 lits — malades des deux sexes de plus de 13 ans.
		<i>Durtol</i> , altitude, 520 mètres — Sanatorium privé agréé — 93 lits — malades des deux sexes de plus de 14 ans.
BASSES-PYRÉNÉES	{	<i>Trespoey</i> , à Pau. — Sanatorium privé agréé — 35 lits — malades des deux sexes à partir de 16 ans.
		<i>Aressy ou sanatorium Devaux</i> , à Pau. — Sanatorium privé agréé — 80 lits — femmes au-dessus de 16 ans — prix de journée, 30 francs.
		<i>Beaulieu</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 90 lits — malades des deux sexes.
		<i>Les Terrasses</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 52 lits — adultes des deux sexes.
		<i>Grancher</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 50 lits — femmes à partir de 16 ans.
		<i>Villa Élisabeth</i> , à Cambo. — Sanatorium privé — 12 lits — femmes.
		<i>Ramonhaut</i> , à Gan. — Sanatorium privé — 80 lits — hommes de 18 à 30 ans.
		<i>Sanatorium du Dr Ancibure</i> , à Cambo. — Sanatorium privé — 40 lits — hommes — prix de journée, 32 fr.
		<i>Franclet</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 86 lits — femmes adultes — prix de journée, 24 francs.
		<i>Francessenia</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 25 lits — femmes et enfants — prix de journée, 24 fr.
<i>Mariéna</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 55 lits — femmes et jeunes filles à partir de 10 ans — prix de journée, 30 francs.		

BASSES-PYRÉNÉES (suite.)	{	<i>Maison de Santé Etché-Goria</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 50 lits — malades des deux sexes.
		<i>Cyrano</i> , à Cambo. — Sanatorium privé agréé — 61 lits femmes et jeunes filles à partir de 14 ans — prix de journée, 26 francs.
		<i>Larressore</i> . — Sanatorium public — 120 lits — hommes — prix de journée 26 fr. 50 et 27 francs.
HAUTES-PYRÉNÉES	{	<i>L'Ermitage</i> , à Pau. — Sanatorium privé agréé — 71 lits — femmes de plus de 16 ans — prix de journée, 30 francs.
		<i>La Prairie</i> , à Argelès-Gazost. — Sanatorium privé agréé — 28 lits — malades des deux sexes à partir de 16 ans.
PYRÉNÉES ORIENTALES	{	<i>Supervaltech</i> , à Amélie-les-Bains. — Sanatorium privé — 50 lits — malades des deux sexes.
		<i>Sunny-Cottage</i> , à Amélie-les-Bains. — Sanatorium privé — 30 lits — malades des deux sexes.
		<i>La Soulane</i> , à Osséja. — Sanatorium privé agréé — 45 lits — malades des deux sexes.
RHONE	{	<i>Bayère</i> , par Charnay. — Sanatorium privé agréé — 50 lits — hommes entre 18 et 40 ans — prix de journée, 28 francs.
		<i>Villa-Saint-Joseph</i> , à Saint-Genis-l'Argentière. — 42 lits — femmes.
SAONE-ET-LOIRE	{	<i>La Guiche</i> . — Sanatorium public — 230 lits — hommes — prix de journée, 24 fr. 50.
		<i>Le Mardor</i> , par Conches-les-Mines. — Sanatorium assimilé — 144 lits — hommes de plus de 17 ans — prix de journée 30 francs.
SEINE	{	<i>Larue</i> , à Chevilly-Larue par l'Hay-les-Roses. — Sanatorium privé agréé — 170 lits — femmes et jeunes filles — prix de journée, 23 fr. 50.
SEINE-ET-MARNE	{	<i>Avon</i> . — Sanatorium privé agréé — 30 lits — adultes des deux sexes.
		<i>Villevaudé</i> , par Claye-Souilly. — Sanatorium privé agréé — 40 lits — malades du sexe masculin — prix de journée, 32 francs.
		<i>Neufmoutiers</i> . — Sanatorium assimilé — 127 lits — hommes — prix de journée, 27 francs.

Bligny, par Briis-sous-Forges. — Sanatorium Despaux-Rubod — Sanatorium du Petit-Fontainebleau — Sanatorium de Fontenay — sanatoriums assimilés — 545 lits malades des deux sexes — prix de journée, 23 francs.

Ormesson, par La Varenne-Chennevières. — Sanatorium assimilé — 120 lits — filles de 5 à 18 ans — prix de journée, 14 francs.

Villiers, à Villiers-sur-Marne. — Sanatorium assimilé — 200 lits — garçons de 5 à 16 ans — prix de journée, 14 francs.

La Montagne, à Cormeilles-en-Parisis. — Sanatorium privé agréé — 60 lits — femmes — prix de journée, 34 francs.

Sanatorium des Cheminots, à Ris-Orangis. — Sanatorium assimilé — 125 lits — hommes — prix de journée, 25 francs.

Franconville, par Saint-Martin-du-Tertre. — Sanatorium public — 275 lits — hommes.

SEINE-ET-OISE

Villepinte. — Sanatorium assimilé — 480 lits — jeunes filles et femmes — prix de journée, 11 fr. 60 et 19 fr. 30.

La Tuyolle, à Taverny. — Sanatorium public — 150 lits — femmes et jeunes filles à partir de 15 ans.

Belle-Alliance, à Groslay. — Sanatorium public — 60 lits — femmes.

Les Ombrages, à Versailles. — Sanatorium privé agréé — 70 lits — femmes, jeunes filles et enfants — prix de journée, 26 francs.

La Roche, au Plessis-Chenet. — Sanatorium privé — 30 lits — malades des deux sexes.

Buzenval, à Buzenval, près Rueil. — Sanatorium privé — 32 lits — malades des deux sexes.

Sainte-Colombe, par Bazemont. — Sanatorium privé — 30 lits — femmes — prix de journée, 28 francs.

Sanatorium des Cheminots, à Champrosay. — Sanatorium assimilé — 21 lits — femmes — prix de journée, 25 francs.

SEINE-  
INFÉRIEURE

Oissel. — Sanatorium assimilé — 209 lits — malades des deux sexes à partir de 6 ans — prix de journée, 18 francs.

VAR

La Pouverine, près Cuers. — Sanatorium privé agréé — 35 lits — femmes et jeunes filles de plus de 24 ans — prix de journée, 26 fr. 15.

Dans cette liste, nous avons mentionné le caractère juridique des sanatoriums: publics, assimilés, privés, agréés ou non, ainsi que le prix de journée pour les malades hospitalisés au compte d'une collectivité publique.

Signalons aussi que le Ministère de la Santé publique est actuellement saisi d'un grand nombre de projets de création ou d'agrandissement qui, pour la presque totalité, ont déjà fait l'objet d'une approbation du comité technique et dont voici la liste:

PROJETS DE SANATORIUMS

(créations et agrandissements).

	Lits.
Sanatorium d'Hauteville (Ain) au syndicat interdépartemental Ain, Jura, Meuse, Oise.....	145
Sanatoriums du département de la Seine à Hauteville (Ain).....	700
Saint-Gobain (Aisne).....	150
Sanatorium Edith Seltzer à Briançon (Hautes-Alpes).....	150
Sanatorium de l'Association des industries électriques contre la tuberculose à Briançon (Hautes-Alpes).....	114
Rocher (Ardèche).....	80
Petit Arbois à Aix-en-Provence (Bouches du Rhône).....	340
La Grolle-Saint-Bernard (Charente).....	120
Boscammant (Charente-Inférieure).....	200
Bodiffé (Côtes-du-Nord).....	254
Arnières (Eure).....	790
Dreux (Eure-et-Loir).....	172
Grau-du-Roi (Gard).....	130
Toulouse (Haute-Garonne).....	164
Lou Pignada à Lège (Gironde).....	63
La Membrolle (Indre-et-Loire).....	49
Sanatorium des Petites-Roches à Saint-Hilaire-du-Touvet (Isère).....	624
Sanatorium des Étudiants à Saint-Hilaire-du-Touvet.....	146
Kerpape (Morbihan) — réfection.....	542
Liessies (Nord).....	500
Angicourt (Oise).....	312
La Bruyère (Oise).....	338
Camp d'Helfaut (Pas-de-Calais).....	500
Sanatorium de la Fondation Franco-Américaine à Berck (Pas-de-Calais).....	158
Enval (Puy-de-Dôme).....	111
Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme).....	120
Rosemont (Belfort).....	108
Mardor (Saône-et-Loire) — agrandissement.....	60

	Lits.
Parigné-l'Évêque (Sarthe).....	240
Roc-des-Fiz (Haute-Savoie).....	156
Les Cheminots à Champrosay (Seine-et-Oise).....	100
Champceuil (Seine-et-Oise) à l'Assistance publique de Paris.....	526
Champrosay (Seine-et-Oise) à l'Assistance publique de Paris.....	544
Franconville (Seine-et-Oise).....	255
La Buaille à Aincourt (Seine-et-Oise).....	500
Roquefraise à Lauris (Vaucluse).....	200
Le Cluzeau près Limoges (Haute-Vienne).....	200
Colmar (Haut-Rhin).....	120
<hr/>	
TOTAL.....	9.981

*Conditions d'installation technique.*

Les conditions techniques d'installation et d'aménagement des sanatoriums n'ont donné lieu qu'à peu d'observations susceptibles d'être mentionnées dans ce rapport d'ensemble. Des améliorations ont été réalisées dans les établissements publics à l'aide des subventions de l'Etat et les nouvelles créations ont fait l'objet d'examen approfondis par la commission technique siégeant au Ministère de la Santé publique.

Toutefois, l'Inspection générale doit signaler ici que, trop souvent, les prescriptions relatives aux quartiers séparés dans les sanatoriums privés mixtes ne sont pas observées. D'autre part, le nombre de lits d'isolement, même dans certains établissements publics est loin d'atteindre la proportion réglementaire du dixième. Sur l'observation qui a été faite par un Inspecteur général dans un cas particulier, le médecin-chef a fait valoir qu'en raison du triage très sérieux effectué préalablement à l'admission et de l'examen, auquel il est procédé à l'entrée dans l'établissement, les lits d'isolement quoique en nombre réduit n'étaient pas habituellement utilisés. Cette réflexion laisse supposer que les conditions d'admission des malades ne correspondent pas à la conception normale du rôle des sanatoriums.

Les services généraux sont parfois sacrifiés à la préoccupation d'élever au maximum le nombre de lits, et cette observation prend un caractère plus grave lorsqu'il s'agit de la buanderie ou de la désinfection du linge, de la literie ou des crachoirs. Ces services sont, dans les établissements privés, installés trop souvent dans des conditions insuffisantes, sinon

défectueuses. Le fait est heureusement plus rare dans les établissements publics. Cependant, l'Inspection générale a relevé le cas d'un établissement départemental où le linge est lavé à l'extérieur et, bien que la stérilisation en soit assurée au préalable, le fait n'est pas moins regrettable. Dans ce même établissement, et le cas n'est pas unique, les conditions de logement du personnel et, notamment du personnel médical, sont des plus défectueuses, une seule pièce étant mise à la disposition de chacun des trois médecins qui, privés de cuisine, sont obligés de prendre leur repas en commun.

L'outillage technique du service médical a donné lieu également à diverses observations et il a été relevé par exemple que plusieurs établissements ne disposaient pas encore d'une installation radiologique satisfaisante.

Si la discussion est possible au sujet de la nécessité d'examen radiographiques réguliers dans les dispensaires, il paraît difficile d'admettre que, dans un sanatorium, le malade ne soit pas méthodiquement l'objet non seulement de radioscopies, mais de radiographies qui, seules, permettent de suivre son état avec sûreté.

Les critiques les plus graves relevées par l'Inspection générale concernent nombre d'établissements privés, notamment des sanatoriums maritimes, où le souci commercial domine les préoccupations thérapeutiques et dans lesquels sont reçus, à côté des malades peu atteints, des malades graves dont on se soucie seulement de prolonger le séjour et qui n'y reçoivent aucun traitement utile.

Il n'y a pas lieu d'insister ici sur la situation de ces établissements auxquels il importerait d'enlever l'agrément du Ministère, dans tous les cas où ils ne se sont pas strictement conformés aux conditions techniques prévues par le décret du 11 octobre 1924.

L'intervention de ce décret en faveur de laquelle le rapport de 1923 avait formulé un vœu exprès donne à l'heure actuelle à l'administration toutes les armes nécessaires.

Un autre problème sur lequel l'attention de l'Inspection générale a été appelée, et dont l'examen trouve sa place dans une étude des conditions d'installation des sanatoriums, est celui des sanatoriums clandestins, et d'une façon plus large, des stations sanatoriales qui abritent, à côté d'établissements convenablement aménagés, nombre d'établissements médiocres non déclarés ainsi que des hôtels et des pensions vivant à l'ombre des premiers et, en quelque sorte en marge de la loi.

Il s'agit là de situations de fait extrêmement nombreuses

déjà signalées dans le rapport de 1929 et en vue desquelles il semble qu'une législation et une réglementation impératives devaient intervenir.

La création de ces stations de tuberculeux est liée à la réputation de leur climat et à la notoriété des sanatoriums édifiés sur leur territoire.

La loi du 17 septembre 1919 et les décrets qui l'ont suivie subordonnent la création d'un sanatorium à un ensemble de conditions techniques de situation et d'installations destinées à assurer aux tuberculeux des soins satisfaisants. Ces textes se proposent comme but essentiel la protection des malades et ne contiennent aucune disposition relative à celle des agglomérations qui les entourent. Celles-ci trouvent une protection indirecte dans l'obligation visant la situation des sanatoriums qui, aux termes du décret du 10 août 1920, doivent être « situés à la campagne, à distance des routes très fréquentées et des agglomérations humaines, de manière que l'air ne soit vicié, ni par des fumées, ni par des poussières, ni par des produits émanés d'une ville ou d'une usine ».

Sans nier la possibilité de sanatoriums bien installés et, surtout, bien dirigés par des médecins qui savent imposer à leurs malades une discipline indispensable à leur cure et conforme aux exigences de la prophylaxie, il serait excessif de prétendre que le voisinage de ces établissements est toujours dépourvu de danger. Il faut d'ailleurs tenir compte de la psychologie du public et l'on comprend que les touristes désertent des stations où sont venus s'ouvrir des établissements de tuberculeux et même que les populations résidentes s'émeuvent de ces créations.

Un classement doit nécessairement s'opérer entre les centres de tourisme et les centres de traitement de la tuberculose, si l'on veut ménager l'ensemble des intérêts sanitaires et économiques qu'il n'y a pas lieu de sacrifier les uns aux autres.

L'Inspection générale suggère qu'à tout le moins, l'avis du comité technique soit éclairé par une enquête sur les conditions d'ouverture d'un sanatorium lorsque les intérêts touristiques et économiques sont en jeu, que le dossier soit complété par l'avis du conseil municipal et du préfet, par des rapports de l'inspecteur d'hygiène, du bureau d'hygiène et du comité départemental d'hygiène, et que la commission permanente des stations hydrominérales et climatiques soit nécessairement consultée.

Dans les régions que les circonstances ou des considérations sanitaires auront affectées au traitement des tuberculeux, des

mesures spéciales doivent être prises pour protéger la population résidente.

La loi de 1919 oblige les sanatoriums privés à une déclaration qui entraîne un contrôle, mais elle est en fait inopérante à l'égard des sanatoriums clandestins. Il est pratiquement loisible à un hôtel ou à une pension de recevoir des tuberculeux ou, même, de se consacrer presque exclusivement à l'hébergement des malades, sans que l'administration puisse intervenir autrement qu'en vertu de ses pouvoirs généraux de police qui, d'ailleurs, n'entrent en jeu qu'à l'occasion de plaintes rarement formulées. Sans doute, si les vérifications faites confirment que l'établissement reçoit des tuberculeux, on a pu soutenir que des poursuites sont possibles pour non déclaration conformément à la loi de 1919. Mais de telles vérifications et de telles poursuites constituent une exception et la protection des agglomérations hébergeant des tuberculeux doit être recherchée par d'autres méthodes.

Le Conseil supérieur d'hygiène publique a élaboré, dans le cadre de la loi de 1902, un règlement sanitaire type, spécial aux stations de tuberculeux et qu'il appartient aux maires, à défaut aux préfets, de rendre obligatoires, sous réserve de toutes modalités particulières à ces stations.

De tels règlements sont déjà en vigueur et comportent, notamment, l'obligation de la stérilisation des crachoirs, de la désinfection du linge de la literie, la destruction des ordures, etc.

L'Inspection générale signale comme particulièrement intéressant à cet égard, l'exemple d'Hauteville où un règlement intervenu pour les deux communes de cette station, et d'apparence draconienne, est rigoureusement appliqué. Son application est, par ailleurs, facilitée par l'organisation d'un service central de désinfection et d'enlèvement quotidien des crachoirs et ordures ménagères des hôtels et pensions privées. Il n'est pas inutile de mentionner ici quelques-unes des mesures spéciales de prophylaxie prévues par le règlement d'hygiène de la station d'Hauteville:

*Art. 5.* — Il est formellement interdit de cracher à terre. Cette interdiction s'applique à tous les lieux publics ou privés, sans aucune exception ni restriction. La police municipale et les agents du service d'hygiène seront spécialement chargés de faire respecter cette interdiction par tous les moyens légaux dont ils disposent.

*Art. 6.* — Tout malade en traitement sur le territoire de la commune d'Hauteville sera obligatoirement muni d'un crachoir. Aucune exception ne pourra être accordée.

*Art. 9.* — Il est interdit de nettoyer ou désinfecter les crachoirs des malades à domicile; de vider leur contenu à terre, dans les lavabos, cabinets d'aisance ou tout autre lieu.

*Art. 10.* — Les hôteliers ou logeurs, recevant des malades devront assurer journellement la distribution de crachoirs stérilisés à leurs pensionnaires. Ces crachoirs devront être en nombre suffisant et d'un type uniforme imposé par les services d'hygiène. Les crachoirs de poche, appartenant aux malades, d'un type accepté par le service compétent, seront également désinfectés sans indemnité supplémentaire. Les hôteliers ou logeurs devront faire assurer quotidiennement le ramassage des crachoirs souillés. Dans le cas où un malade aurait besoin de plusieurs crachoirs ils seront désinfectés sans rémunération supplémentaire.

*Art. 11.* — Chaque jour, la commune ou le service concessionnaire fournira dans chaque hôtel, pension ou sanatorium, et dans tous les logements reconnus comme habités par des malades un nombre suffisant de crachoirs désinfectés et recueillera les crachoirs souillés. Ceux-ci seront transportés dans un récipient métallique étanche, pour éviter toute manipulation au poste central de désinfection. Ils seront désinfectés à l'étuve à vapeur sous la surveillance de la municipalité.

*Art. 12.* — La commune assurera la désinfection des locaux occupés par les malades, celle des objets de literie, des vêtements, des livres, ou tout autre objet qui pourrait lui être confié. Ces opérations devront être effectuées dans le plus bref délai possible sur la demande des intéressés et au tarif fixé par la municipalité. Ce tarif sera affiché visiblement dans tous les établissements.

*Art. 13.* — Chaque départ de locataire ou de pensionnaire dans les appartements meublés, les hôtels, pensions ou sanatoria, sera signalé immédiatement au poste central de désinfection qui assurera, dans le plus bref délai, la désinfection des locaux et de la literie.

Un certificat, délivré par le chef de poste de désinfection, attestera la réalité et la date de cette opération ainsi que le procédé utilisé.

*Art. 16.* — Les établissements pourvus d'un service de désinfection autonome pourront être autorisés à procéder eux-mêmes à la désinfection des crachoirs et des chambres, sous réserve d'une autorisation préalable et d'un contrôle des services d'hygiène.

*Art. 17.* — Dans toutes les pensions de famille, hôtels, sanatoria, restaurants, auberges, assurant l'alimentation des malades, les couverts, assiettes fourchettes, cuillers, verres, couteaux de table devront, de même que les ustensiles utilisés pour le service dans les chambres, être après chaque service, désinfectés par ébullition ou par tout autre procédé efficace approuvé par le service d'hygiène.

*Répartition administrative des sanatoriums.*

Le rapport de 1923 s'est longuement étendu sur les conditions de création et d'administration des sanatoriums prévues par la loi du 7 septembre 1919. Aux termes de cette loi, les départements étaient tenus, dans un délai de cinq ans, prorogé à 10 ans par la loi de finances de 1921, d'assurer l'hospitalisation des tuberculeux relevant de l'assistance médicale gratuite, soit dans leurs propres sanatoriums, soit dans des sanatoriums publics ou, à défaut, dans des sanatoriums privés en conformité de traités passés à cet effet.

L'insuffisance des crédits, autant que les hésitations des départements ont successivement retardé les réalisations escomptées par cette loi.

Seize départements ont créé ou acquis des sanatoriums qu'ils gèrent eux-mêmes et dont le budget figure à titre d'annexe dans leur propre budget.

	Lits.
AIN	Bellecombe, à Hauteville..... 53
ALLIER	F. Mercier, à Tronguet..... 250
CALVADOS	Saint-Sever..... 100
COTES-DU-NORD	Trestel..... 100
DOUBS	Les Tilleroyes..... 128
DORDOGNE	Saint-Privat-des-Prés..... 108
FINISTÈRE	Plougouven..... 400
GARD	Ponteils..... 138
LOIRET	La Chapelle-Saint-Mesmin..... 200
LOT-ET-GARONNE	Monbran près Agen..... 90
MARNE	Léon Bourgeois, à Châlons-sur-Marne... 70
NIÈVRE	Pignelin..... 150
OISE	Crèvecoeur..... 61
PAS-DE-CALAIS	Camp d'Helfaut..... 500
BASSES-PYRÉNÉES	Laressore..... 120
SAONE-ET-LOIRE	La Guiche..... 230
	Le Glandier (Corrèze)..... 325
SEINE	Belle-Alliance, à Groslay (Seine-et-Oise). 60
	La Tuyolle, à Taverny..... 150
	Franconville à Saint-Martin-dn-Tertre ... 275

Une mention spéciale doit être réservée aux deux établissements, de Saint-Jodard (Loire 200 lits hommes) et de Clavières (Mayenne 80 lits hommes) qui, créés comme stations sanitaires pour militaires tuberculeux continuent à être directement gérés par l'Etat, et au sanatorium de Zuydcoote (900 lits osseux, et ganglionnaires des deux sexes) constituant à l'heure actuelle un établissement national.

L'Inspection générale n'a relevé qu'un seul cas d'organisation de sanatorium interdépartemental, celui de Boulou-les-Roses géré par un syndicat créé à cet effet par les départements de la Haute-Vienne et de la Corrèze.

Cette formule envisagée par d'autres départements, semble se heurter à des difficultés pratiques d'organisation et l'Inspection générale, sans nier les avantages résultant d'une participation de plusieurs départements en vue de la création de nouveaux lits, estime que la formule de gestion par un comité syndical, comprenant des représentants des départements intéressés, manque de souplesse et qu'il serait sans doute possible d'obtenir les mêmes avantages en réservant la gestion au département siège du sanatorium, sauf à régler les modalités d'utilisation des lits dans un contrat précis. Plusieurs départements, après avoir provoqué sur leur territoire la création d'un sanatorium dont ils ont supporté la majeure partie des dépenses de construction ou d'acquisition, en ont confié par la suite la gestion à une œuvre privée.

Dans la grande majorité des cas c'est le régime des conventions prévu par la loi qui a été appliqué et l'Inspection générale n'a relevé que très peu d'exemples où de telles conventions, à défaut d'établissements propres, n'étaient pas encore intervenues. On pourrait donc dire que, dans son ensemble, et réserve faite de l'insuffisance des disponibilités en lits, la lettre des dispositions impératives de la loi de 1919 a été appliquée. Il faut souligner, toutefois, qu'aucune règle précise n'a présidé à la rédaction des conventions intervenues. Le plus souvent, aucun calcul n'a été fait de l'étendue de l'obligation légale et aucun effort en vue de chiffrer l'importance des lits nécessaires n'a été tenté. La préoccupation des dépenses à effectuer a limité ce chiffre dans nombre de cas. Tel département s'est borné à se réserver un nombre de lits très faible, croyant ainsi avoir satisfait à la loi de 1919, signale l'un de nos collègues. Dans d'autres cas, les établissements auxquels se sont adressés les départements n'ont pu, faute de prévisions clairement énoncées, satisfaire entièrement à leurs demandes. Une disposition assez fréquemment rencontrée dans les conventions concerne la dési-

gnation de « lits de priorité » ou de « lits de propriété ». Ces derniers sont constamment à la disposition des départements contractants qui, d'ailleurs, ont parfois contribué financièrement à leur installation, et ils en supportent l'entretien même s'ils ne sont pas occupés.

On pratique aussi le régime des indemnités supplémentaires du prix de journée, à titre de contribution aux frais d'entretien et d'amélioration de l'établissement. Cette pratique, déjà signalée dans le rapport de 1923, ne nous paraît pas critiquable et peut être considérée dans l'insuffisance actuelle des disponibilités sanatoriales, comme un stimulant pour des créations propres.

Les établissements avec lesquels ont passé traité les départements dépourvus de sanatorium propre sont, d'une part, des sanatoriums hospitaliers, d'autre part, des sanatoriums privés assimilés aux sanatoriums publics et des sanatoriums privés agréés. Réserve faite des hôpitaux-sanatoriums que l'évolution des conceptions cliniques tend d'ailleurs à rapprocher des sanatoriums de la loi de 1919, le nombre des sanatoriums hospitaliers est resté peu important et ne dépasse pas sept, y compris le sanatorium d'Angicourt (Oise) avec 312 lits pour les femmes et celui de Berck (1.500 lits osseux et ganglionnaires des deux sexes) qui relèvent de l'Assistance publique de Paris. Ce sont:

	Lits.
Pessac (Gironde), Hospices de Bordeaux.....	275
Bon-Accueil et Bellevue à Montpellier (Hérault), Hospices de Montpellier.....	235
Seyssuel (Isère), Hospices de Vienne.....	164
Lay-Saint-Christophe (Meurthe-et-Moselle), Hospices de Nancy.	150
Renée Sabran (Var), Hospices de Lyon.....	190

Les sanatoriums assimilés aux sanatoriums publics et les sanatoriums privés agréés fournissent aux départements la majorité des lits dont l'utilisation est assurée par les conventions. Ils occupent comme nous l'avons vu, la plus grande place dans la liste générale reproduite plus haut.

Plusieurs établissements à caractère corporatif, ou destinés en principe à des groupes spécialisés tels que le sanatorium de l'Association métallurgique et minière contre la tuberculose à Saint-Hilaire-du-Touvent (Isère, 250 lits hommes), le sanatorium de Saint-Gobain (Aisne) géré par l'Office national des mutilés (85 lits hommes), sans parler du sanatorium des Cheminots à Ris-Orangis (Seine-et-Oise) et des sanatoriums

mutualistes, peuvent également recevoir des malades envoyés par les départements et contribuent pour autant à diminuer les obligations qui leur incombent. C'est ainsi, notamment, que le sanatorium de Mont'aucon (Lot) avec 180 lits a été cédé par l'Etat à la Fédération mutualiste des P.T.T., à charge de réserver 50 lits au département du Lot.

L'Inspection générale a relevé sur place l'existence d'un très grand nombre de projets de création de sanatoriums, à différents stades d'élaboration, et elle a été appelée, dans un certain nombre de cas, à les examiner. Leur exécution est subordonnée à la réalisation des ressources nécessaires et il en a été fait état en vue de l'évaluation des crédits prévus dans la loi sur l'équipement national.

Il n'est pas douteux que l'importance de ces créations aura pour conséquence de modifier radicalement la situation des départements, au regard des obligations de la loi de 1919, et que l'intervention des caisses d'assurances sociales, lorsqu'elles auront mis au point leur programme de collaboration à l'hygiène sociale aura également une influence sensible sur cette situation; mais il nous paraît qu'elle doit être examinée en parallèle avec celle qui doit résulter du développement des services d'isolement des hôpitaux et, à fortiori, des hôpitaux-sanatoriums.

#### *Fonctionnement des sanatoriums.*

Le fonctionnement des sanatoriums a donné lieu à de nombreuses observations mentionnées dans les rapports particuliers, mais il ne comporte dans son ensemble aucune critique grave.

Le service médical est convenablement assuré, dans son ensemble, par les médecins-directeurs ou médecins-adjoints qui ont, sauf exceptions, fait preuve d'une compétence technique et d'un dévouement auxquels l'Inspection générale se plaît à rendre hommage. Il n'a que rarement donné lieu à des difficultés qui ont motivé le déplacement de ces fonctionnaires.

Les prescriptions réglementaires relatives au nombre des médecins-adjoints n'ont pas toujours pu recevoir leur stricte application. Cette observation est encore aggravée du fait que l'effectif réglementaire des médecins-adjoints s'est déjà révélé insuffisant dans les sanatoriums où l'on s'est efforcé d'adapter la thérapeutique aux découvertes récentes et où l'on a admis un grand nombre de malades justiciables du pneumothorax. Les difficultés, déjà signalées en 1927 au sujet du recrutement des médecins de sanatoriums, ont malheureusement persisté, en dépit des relèvements sensibles de traitements. Sans doute, l'absence de toute périodicité pour les concours par

lesquels est assuré ce recrutement et qui sont ouverts seulement au hasard des vacances de postes, explique dans une certaine mesure, l'insuffisance des candidatures. La comparaison avec le recrutement des médecins d'asiles par la voie d'un concours annuel sur épreuves peut, à cet égard, apporter des suggestions intéressantes.

Par ailleurs, on a pu regretter que les conditions d'accès au service médical des sanatoriums ne soient pas confondues avec celles qui sont prévues pour le recrutement des médecins de dispensaires. Il s'agit, en réalité, de services qui exigent la même compétence et la même formation. Il n'est pas jusqu'aux fonctions de médecin hygiéniste qui ne présentent des caractères très voisins. L'Inspection générale estime qu'un recrutement commun à tous les médecins chargés d'un service d'hygiène publique ou sociale, sous réserve d'une spécialisation qui pourrait être facilement acquise en vue des postes à occuper, améliorerait sensiblement la situation.

Cette mesure élargirait singulièrement la carrière d'hygiéniste et les perspectives d'avancement que celle-ci présenterait constitueraient un attrait non négligeable.

Le décret du 10 août 1920 dispose que, dans les sanatoriums publics, le médecin-chef directeur est chargé de l'administration intérieure de l'établissement ainsi que de la gestion des biens et revenus et qu'il exerce les fonctions d'ordonnateur, celles de comptable en deniers et en matières étant dévolues à un receveur-économe. Il précise, en outre, que les lois et règlements relatifs à la comptabilité et aux services financiers des hôpitaux sont applicables à ces établissements.

L'Inspection générale a dû constater que la comptabilité espèces dans plusieurs sanatoriums publics est tenue dans les conditions les plus défectueuses et que les écritures ne sont pas à jour.

Dans un établissement départemental le receveur a substitué à la comptabilité hospitalière la comptabilité commerciale en partie double. Quels que soient les avantages prétendus ou réels de cette comptabilité, elle présente l'inconvénient de n'être pas réglementaire.

La comptabilité matières est, dans l'ensemble, encore plus mal tenue et il a été dans plusieurs cas, impossible de faire les vérifications et les récolements prévus. Cette situation est due tant à l'insuffisance numérique du personnel, qu'à son manque de formation professionnelle. Pour justifier l'urgence des modifications à apporter, il convient de se rappeler la gravité de ses répercussions sur les prix de journée dont

L'Etat est appelé à supporter la majeure partie. Les différences constatées dans le montant de ces prix entre les sanatoriums placés dans des conditions économiques semblables, démontre la nécessité d'un contrôle méthodique sur les services économiques et financiers.

Ce contrôle a été trop rarement effectué par les soins des préfetures. Les commissions de surveillance obligatoirement créées auprès des sanatoriums publics, et qui ont été dans l'ensemble judicieusement composées, pourraient également avec profit orienter leur activité dans ce sens. Aux termes mêmes du décret de 10 août 1920, déjà mentionné plus haut, ces commissions sont appelées à donner leur avis sur les comptes et il ne résulte pas de la lecture de leurs délibérations qu'elles aient apporté à cet égard un concours très régulier à l'administration.

Par contre, il a été constaté qu'une commission de surveillance avait pesé sur les décisions du médecin-directeur, ordonnateur des dépenses en vue d'obtenir des relèvements de traitements, ou des augmentations d'effectifs du personnel subalterne au delà des chiffres prévus dans les articles correspondants du budget. Il en est résulté une répercussion sensible sur le prix de journée. La possibilité d'effectuer des virements entre les différents articles du budget ne devrait pas être laissée à l'administrateur de l'établissement. Ces virements devraient faire l'objet d'une autorisation préfectorale préalable et il ne serait pas excessif de demander qu'une sorte de contrôle des dépenses engagées, assuré par un fonctionnaire de la préfecture, fût institué pour les grands établissements.

L'Inspection générale insiste d'autant plus que l'administration des sanatoriums publics et les collectivités locales responsables de leur gestion n'ont aucun intérêt financier à limiter le montant des prix de journée des établissements dont ils ont théoriquement la charge. Leur participation, aux termes mêmes de la loi du 7 septembre 1919, est calculée non sur ces prix mais sur le prix de journée de l'hôpital de rattachement du domicile de secours, et l'Etat doit seul supporter la portion supplémentaire. Il n'est pas douteux que cette disposition de la loi constitue une prime au gaspillage et qu'il est indispensable de réduire les abus qu'elle peut entraîner.

Signalons aussi cette particularité que la portion supplémentaire, à la charge exclusive de l'Etat, est calculée en tenant compte du prix de journée provisoire de l'hôpital de rattachement. Lorsque le prix de journée définitif ressort à un chiffre

plus élevé, il devrait en résulter, au profit de l'Etat une compensation dont le plus souvent il n'est pas tenu compte.

La gestion des sanatoriums privés, même assimilés, dans lesquels est placée, comme nous l'avons dit, la plus grande partie des tuberculeux entretenus sur les fonds publics échappe aux obligations comptables imposées aux sanatoriums publics. Ces établissements conservent leur autonomie financière et leur administration propre; ils sont tenus seulement de faire connaître au Ministère leur situation financière en vue de la fixation annuelle du prix de journée. L'Inspection estime que le droit accordé au Ministre de fixer le prix de journée devrait entraîner la possibilité d'imposer une comptabilité analogue à celle des établissements publics et, en tout cas, suffisante pour permettre un contrôle efficace.

La thèse de l'obligation d'une réglementation uniforme pour les sanatoriums publics et assimilés, en ce qui concerne la gestion financière et l'établissement du prix de journée, est encore renforcée par cette constatation que des départements ont confié l'administration de leurs sanatoriums à des établissements privés reconnus d'utilité publique, et il est anormal que cette pratique puisse avoir pour conséquence de limiter les droits de contrôle de l'administration supérieure ou d'en rendre l'exercice plus difficile.

L'application du règlement intérieur qui, aux termes du décret de 1920, doit être obligatoirement délibéré dans chaque sanatorium public par la commission de surveillance, sur les propositions du médecin directeur, a provoqué diverses observations consignées dans les rapports particuliers, en ce qui concerne notamment le régime alimentaire et la discipline imposés aux malades. Les constatations faites sont en faveur du renforcement nécessaire de l'autorité du médecin-directeur dont la valeur et la compétence sont les facteurs essentiels de la bonne tenue des établissements et de leur rendement. Contrairement à ce qui avait été constaté en 1923, l'Inspection générale a relevé que plusieurs grands établissements publics n'avaient pas encore de règlement intérieur à moins que les médecins-directeurs en fonctions en aient ignoré l'existence. Cette lacune a pour conséquence de priver la discipline d'un point d'appui et rend inconstamment plus difficile la tâche de la direction.

#### *Conditions d'admission et de séjour dans les sanatoriums.*

L'examen de ces conditions a nécessairement retenu l'attention de l'Inspection générale. C'est de la rapidité du traite-

ment dans un établissement hospitalier ou sanatorial où les soins nécessaires lui sont donnés que dépend souvent l'avenir du tuberculeux. Des préoccupations de prophylaxie familiale ou sociale commandent également parfois l'urgence de son hospitalisation.

En fait, des délais extrêmement variables et parfois considérables (un mois à six mois ou même davantage) s'écourent entre la demande d'admission et l'entrée au sanatorium, sans parler des circonstances qui interdisent définitivement cette entrée lorsque à raison de l'aggravation survenue dans l'état du malade pendant ces délais, celui-ci n'est plus justiciable du traitement sanatorial.

Les causes des retards apportés à l'admission dans les sanatoriums sont multiples.

La première est évidemment le manque de place et nous reviendrons plus loin sur le problème des besoins hospitaliers de tuberculeux qui ne doit pas être étudié séparément pour les sanatoriums et les services spécialisés des hôpitaux.

Le manque de liaison entre les dispensaires, dont l'intervention est obligatoire aux termes du décret du 24 juillet 1924, et les sanatoriums, et l'absence de conventions départementales expliquent également nombre de retards. C'est ainsi que les infirmières ont paru trop souvent ignorer l'existence des établissements susceptibles de recevoir leurs malades. « L'Armement antituberculeux » publié par le Comité national, document déjà ancien, constitue leur source essentielle de renseignements et il leur est arrivé plus d'une fois de perdre leur temps en correspondance avec des établissements déjà complets. Il serait évidemment souhaitable que l'état tenu à jour des disponibilités en lits fût régulièrement transmis aux dispensaires et, à fortiori, aux préfetures chargées de centraliser les demandes d'admission.

Il arrive aussi que les dossiers mal établis par les dispensaires soient retournés à ces derniers ou que l'enquête sociale exigée par les règlements ne soit pas poursuivie avec toute la diligence nécessaire. Rien n'est plus regrettable que l'inaction des dispensaires où, faute de décision, les cas guérissables se transforment en cas incurables.

Le décret du 10 août 1920 a minutieusement prévu la succession des formalités préalables à l'admission en sanatorium et la tâche qui incombe aux différentes administrations intéressées. L'expérience prouve que les meilleures organisations se trouvent dans les départements où l'inspection d'hygiène a été chargée de la centralisation du service des admissions,

dans les conditions qui sont ainsi précisées dans un rapport particulier ».

« L'inspection d'hygiène centralise et contrôle les dossiers de proposition, reçoit les renseignements médico-administratifs normaux donnés par les dispensaires, d'une part, et les établissements de cure, d'autre part, et elle coordonne la collaboration des dispensaires et de l'assistance médicale gratuite. La date d'admission du malade étant fixée par l'établissement (sanatorium surtout), son départ comporte les opérations ci-après: envoi de la date d'admission au médecin-chef du dispensaire avec demande de l'avis de ce praticien sur l'aptitude du malade à voyager seul ou accompagné. Cet avis repose sur l'enquête de l'infirmière visiteuse auprès du malade et, en principe, sur la déclaration du médecin traitant, afin d'éviter tout risque pathologique pour un malade intransportable (hémoptysie), tout risque de contre-indication inopinée à l'envoi dans un sanatorium, tout déplacement inutile ou dangereux, etc... L'établissement du bon de transport n'a lieu qu'après réception de ces renseignements et il est adressé au dispensaire qui le fait parvenir, sauf le cas d'urgence où il est adressé au maire intéressé ».

Cette organisation présente l'avantage de réduire au minimum des retards dus à des erreurs techniques, et elle s'est révélée efficace.

Les hésitations financières des collectivités des domiciles de secours retardent également les admissions dans les sanatoriums ou restreignent leur nombre. Dans tel département, notamment, les crédits de l'assistance médicale gratuite sont considérés comme limitatifs en ce qui concerne les tuberculeux et les malades sanatoriabiles sont obligés d'attendre, en quelque sorte, la disparition des bénéficiaires pour prendre leur place lorsque la limite des crédits est atteinte. Nombre de municipalités, d'autre part, hésitent à inscrire sur la liste de l'assistance médicale gratuite des familles de tuberculeux et ne procèdent à l'admission d'urgence qu'avec une extrême circonspection. Il en est ainsi, plus particulièrement, dans les communes soumises au régime de l'article 35 de la loi ou qui se signalent par la parcimonie avec laquelle elles hospitalisent leurs tuberculeux dans les sanatoriums.

Un maire d'une grande ville de l'Est s'adressant au médecin du dispensaire d'hygiène installé dans sa commune s'exprime en ces termes :

« J'ai le regret de vous informer qu'en raison du grand nombre d'indigents restant dans les sanatoriums aux frais

nécessitent, et constitueraient une base d'appréciation importante pour la meilleure utilisation des crédits. Nous ne pouvons que suggérer de mettre à l'étude cette question dont l'importance n'a pas échappé à des médecins-directeurs particulièrement compétents qui en ont amorcé la solution.

L'étude des *résultats éloignés* de la cure sanatoriale et de l'avenir du tuberculeux à la suite de sa sortie du sanatorium est non moins importante. Elle suppose que le sanatorium reste en relation avec ses anciens malades et nous signalons à cet égard l'initiative de plusieurs médecins-directeurs qui ont créé des associations d'anciens malades, par l'intermédiaire desquelles ils restent en rapport avec ces derniers et continuent à exercer sur eux une influence sociale et même thérapeutique des plus heureuses et des plus efficaces. De même, l'Inspection générale a relevé l'existence d'*œuvres d'assistance postsanatoriales* qui s'intéressent au bien-être matériel des malades, non seulement par l'octroi de secours appropriés mais aussi en leur procurant un travail en rapport avec leur état.

Plusieurs de ces œuvres ont joué le rôle de véritables offices de placement et il faut signaler aussi certaines tentatives de caractère corporatif en vue d'organiser la vente des objets fabriqués à domicile.

Quelques hôpitaux-sanatoriums ont organisé un véritable service social de leurs anciens malades en liaison avec des dispensaires. En fait, la plupart des établissements ignorent ce que deviennent les tuberculeux à leur sortie et les dispensaires eux-mêmes ne reçoivent aucune information à leur sujet.

Cette question de la prise en charge des tuberculeux convalescents après leur départ des sanatoriums doit trouver sa solution dans une liaison étroite entre ces derniers et les dispensaires et il conviendrait que l'organisation centrale chargée dans chaque département de la lutte antituberculeuse fut à même de suivre les malades et d'exercer sur eux, aussi longtemps qu'il est nécessaire, une surveillance utile. L'Inspection générale a constaté certains essais de *fichier central* entrepris sur l'initiative du Comité national et qui, malheureusement, n'ont pas été poursuivis.

C'est au sanatorium même qu'il conviendrait de préparer la réadaptation des tuberculeux à la vie extérieure qui l'attend, et l'organisation du travail médicament surveillé doit être orientée en vue de cette réadaptation. Dans quelques établissements, le travail a été aménagé avec cette préoccupation du

reclassement social des tuberculeux et nous tenons à signaler comme particulièrement intéressantes les initiatives prises à cet effet par l'Office national des Mutilés.

Chargé par la loi du 2 janvier 1918 d'organiser la rééducation professionnelle, l'Office national a pensé qu'un certain nombre de tuberculeux de guerre pourraient bénéficier utilement de ce mode de reclassement social et, en collaboration avec divers médecins du service de la santé militaire, il organisa des établissements où les pensionnés pouvaient s'initier à des métiers compatibles avec leur état de santé (culture potagère, horticulture, plantes médicinales, petit élevage, vannerie, chaiserie, reliure).

Trois établissements de ce genre fonctionnèrent de 1919 à 1926, sous le nom d'« Ecoles sanitaires de rééducation professionnelle », à Boulou-les-Roses (Corrèze), à Passy-Véron (Yonne) et à Campagne-les-Bains (Aude). Ce dernier établissement fut transféré en 1922 à Taxil (Var).

La fermeture desdites écoles intervint en 1926 en raison des difficultés de recrutement. La plupart des tuberculeux venaient, en effet, d'être admis, par application de la loi du 13 juillet 1915, à bénéficier d'une indemnité de soins qui ne pouvait leur être attribuée s'ils étaient hospitalisés aux frais de l'Etat. Très faible fut le nombre de ceux qui renoncèrent à cette indemnité pour faire un essai de reclassement social par le travail. Désireux, cependant, de donner à cette minorité la possibilité de se rééduquer, l'Office national passa un accord avec le sanatorium de Mardor (Saône-et-Loire) dirigé par l'ancien médecin sanitaire de Taxil, lequel a créé, en annexe du nouvel établissement qu'il dirigeait, une section de rééducation. Depuis cette époque les intéressés, dont l'effectif est très restreint, sont admis à Mardor, aux frais de l'Office national, contre paiement d'un prix de journée.

L'effort financier de l'Office national pour ses écoles sanitaires, a atteint de 1919 à 1926, 5.298.452 fr. 75 et, d'après les renseignements qu'il nous a communiqués, 1.100 élèves sont passés dans les écoles de tuberculeux, parmi lesquels 550 sont sortis complètement rééduqués. Il faut signaler, en outre, que, pour favoriser l'admission des malades, des allocations pour charges de famille étaient servies aux tuberculeux en rééducation. Cette pratique a paru indispensable pour assurer un recrutement satisfaisant et elle montre une lacune extrêmement grave de l'organisation de l'assistance générale des tuberculeux sanatoriabiles.

L'Office a, d'autre part, réservé pour les pré-tuberculeux

des places dans certaines écoles de rééducation et, notamment, dans celle de Ribécourt (Oise) et de Ronceux (Vosges) qui, situées à la campagne, leur sont particulièrement recommandables.

Enfin, nous devons réserver une mention spéciale à l'institution des « Villages sanatoriums » dont la Fédération nationale des blessés du poumon, avec les encouragements du Ministère de la Santé publique et le concours de l'Office national des Mutilés, poursuit actuellement une importante réalisation.

Chargé de la gestion d'un crédit de 60 millions pour « création de sanatoriums publics, villages et hameaux sanitaires pour les tuberculeux pensionnés à 100 p. 100, ouvert au Ministère des Pensions », l'Office national a décidé d'accorder la majeure partie de cette somme (52.000.000) à la Fédération nationale des Blessés du Poumon, pour la construction du village sanitaire de Salagnac (Dordogne).

Ce village, construit dans un site particulièrement bien choisi, sera composé de pavillons pouvant recevoir 300 familles environ et comportera, outre un hôtel pour célibataires et des ateliers où les tuberculeux valides pourront travailler en commun des installations médicales et prophylactiques.

Il s'agit d'une vaste expérience inspirée des modèles qui ont fait leurs preuves à l'étranger en vue de l'organisation de la vie collective des tuberculeux et qui comporte un aménagement surveillé de leur travail et l'ensemble des services économiques et industriels sur la complexité desquels il n'y a pas lieu d'insister. Cette expérience mérite d'être suivie de très près.

#### SERVICES DE TUBERCULEUX DANS LES HOPITAUX ET HOPITAUX SANATORIUMS

Les observations relatives au traitement des tuberculeux dans les services relevant des hôpitaux-hospices, ne comportent pas de grands développements dans ce rapport d'ensemble. L'Inspection générale a, depuis de longues années, dénoncé la lamentable insuffisance des services hospitaliers de tuberculeux et dès 1901, elle insistait sur l'urgence d'un aménagement convenable de salles spéciales d'isolement pour ces malades. Dans trop d'hôpitaux, au cours de la dernière tournée, même dans des établissements au siège des villes chefs-lieux de grands départements, les tuberculeux sont encore soignés en salles communes, dans une promiscuité « scandaleuse » pour

nous servir d'une expression reproduite dans plusieurs rapports particuliers. Il serait injuste, cependant, de ne pas reconnaître que les améliorations ont été obtenues sur divers points du territoire et les fonds du pari mutuel, affectés aux constructions et aux aménagements hospitaliers en conformité des observations du Comité des Inspecteurs généraux et du Comité technique spécial, ont largement contribué à ces améliorations.

Mais elles restent insuffisantes. Si l'on trouve dans un grand nombre de départements un ou plusieurs hôpitaux qui ont aménagé des services d'isolement, trop de ces services sont médiocres et ne réalisent pas les conditions minima d'aération, d'ensoleillement indispensables. Il est très exceptionnel, notamment, que l'on y ait prévu une galerie de cure, des chambres individuelles en nombre suffisant, un service de désinfection des crachoirs et un laboratoire. Même si l'hôpital dispose de services généraux de désinfection convenables et d'une buanderie bien installée, aucune précaution spéciale n'est prévue pour le blanchissage du linge des tuberculeux qui est manipulé sans trempage préalable et pour le transport et l'étuvage du matériel de literie. Si l'on ajoute que le service médical ne relève pas d'un médecin spécialisé, que ce service est confié au hasard des vacances à des titulaires successifs qui le considèrent comme un poste de passage, ou même est assuré par roulement entre les divers praticiens de l'établissement, que le personnel infirmier est lui-même interchangeable et n'a pas reçu de formation spéciale préalable, on aura ainsi résumé la situation pour l'ensemble du territoire. La répugnance des tuberculeux à entrer dans les services hospitaliers est souvent manifeste et on assiste à ce paradoxe de voir des services partiellement inoccupés alors que le nombre de lits dont ils se composent est infime par rapport à la population desservie. On constate, par contre, que dans les grandes villes l'insuffisance relative du nombre de lits entraîne un encombrement qui aggrave encore les défauts de leur installation.

Les administrations hospitalières et les administrations départementales, depuis longtemps alertées à la suite des enquêtes sur place et des instructions ministérielles qui les ont suivies, sont convaincues de la nécessité de modifier cette situation, en même temps que des projets nombreux de création de nouveaux services sont parvenus au Ministère de la Santé publique. Dans un département convenablement aménagé pour le dépistage des tuberculeux on s'est efforcé d'avoir des lits d'isolement annexes des dispensaires et gérés par les hôpitaux voisins. Cette initiative souligne que la nécessité

de nouvelles créations hospitalières apparaît plus manifeste avec le développement même des services de dépistage.

Par ailleurs, l'organisation des services hospitaliers des tuberculeux tend à se modifier sous l'influence des nouvelles découvertes thérapeutiques, notamment la collapsothérapie, qui entraînent une cure efficace de la tuberculose aux différents stades de son évolution. Au lieu de s'appliquer aux incurables les services hospitaliers tendent à devenir des centres de traitement de cette considération doit entraîner une amélioration de leur outillage. Les centres urbains hospitaliers de tuberculeux apparaissent comme une partie essentielle de l'armement antituberculeux, jouant à la fois le rôle d'établissement de cure, de prophylaxie, de diagnostic et de triage pour le recrutement des malades de sanatoriums.

Les hôpitaux-sanatoriums peuvent être considérés soit comme des services hospitaliers parfaitement aménagés, soit comme de véritables sanatoriums, C'est à juste titre que, sans attendre le vote d'une loi les assimilant du point de vue du régime de leur fonctionnement, aux sanatoriums, le Ministère de la Santé publique, guidé par son comité technique, leur a accordé les avantages prévus par la loi.

La statistique du Comité national évalue à 15 le nombre de ces établissements, représentant un total de 3.100 lits, mais plusieurs d'entre eux pourraient aussi bien figurer sur la liste des sanatoriums ou celle des services d'isolement hospitaliers. Voici cette liste rectifiée en vue d'éviter les doubles emplois:

CHARENTE-INFÉRIEURE	Hôpital-sanatorium de la Rochelle.
GARD	Hôpital-sanatorium de Nîmes (malades des deux sexes).
INDRE-ET-LOIRE	Hôpital-sanatorium (annexe Hôpital général à Tours).
ISÈRE	Hôpital-sanatorium de la Tronche, près Grenoble (pour les deux sexes).
LOIRE-INFÉRIEURE	Hôpital-sanatorium de Chantenay à Nantes pour les deux sexes).
MEURTHE-ET-MOSELLE	Hôpital-sanatorium de Villemin, à Nancy (pour les deux sexes).
BAS-RHIN	Hôpital-sanatorium du Dr François, à Strasbourg La Robertsau (pour adultes et enfants des deux sexes).
RHONE	Hôpital-sanatorium du Perron à Pierre-Bénite (pour hommes et enfants).
	Hôpital-sanatorium de Sainte-Eugénie à Saint-Genis-Laval (pour femmes).
	Hôpital-sanatorium de l'Asile Notre-Dame-de-Lourdes à Lyon (pour femmes et jeunes-filles).

SEINE	{	Hôpital-sanatorium de Sainte-Marie, 182, place du Château-des-Rentiers à Paris (pour jeunes filles).
		Hôpital-sanatorium d'Ivry et Bicêtre, Assistance publique (pour adultes des deux sexes).
SEINE-ET-OISE		Hôpital-sanatorium de Brévannes à Limoil-Brévannes, (Assistance publique de Paris) pour adultes des deux sexes et enfants.
SEINE-INFÉRIEURE		Hôpital-sanatorium de la Route de Darnetal à Rouen (pour adultes).

Les observations recueillies par l'Inspection générale ne comportent à leur sujet que des critiques de détails et il n'est pas douteux que les multiples projets de création de ces établissements comme ceux de services hospitaliers annexes devront être examinés au même titre que les projets de sanatoriums en vue de l'octroi des subventions imputables sur le produit de la taxe des cercles, sur les crédits budgétaires et sur les crédits de l'équipement national.

Ils apparaissent dans l'ensemble moins coûteux dans leur installation et moins onéreux dans leur fonctionnement que les sanatoriums et cette considération, comme celle de leur rendement et de la place qui leur revient dans l'ensemble des institutions de cures antituberculeuses, doit peser sur les décisions à prendre.

#### LE PLACEMENT DES ENFANTS TUBERCULEUX ET LA PRÉVENTION ANTITUBERCULEUSE DE L'ENFANCE

L'effort de protection de l'enfance contre la tuberculose s'est révélé considérable dans la plupart des départements, qu'il s'agisse de la préservation de l'enfant né et vivant en milieu contaminé, ou du traitement des enfants déjà atteints de tuberculose. A la première de ces préoccupations répond le développement des œuvres Grancher et œuvres sanitaires; à la seconde l'institution des préventoriums qui se sont créés en grand nombre et sous des formes multiples.

#### *Préventoriums.*

La plupart des rapports particuliers comportent de longs chapitres sur l'organisation et le fonctionnement des préventoriums, mais il apparaît que, sous cette dénomination, se présentent les institutions les plus diverses et les plus inégales. Une circulaire ministérielle, en date du 20 avril 1926, sur les placements en préventoriums, donne de ces établissements une définition précise empruntée à la commission

de préservation contre la tuberculose, et reproduite dans un projet de loi en instance devant le parlement, qui tend à rendre applicable aux préventoriums la législation des sanatoriums. D'après ce texte, les préventoriums antituberculeux sont destinés au traitement, chez les sujets de moins de 16 ans non fébricitants, des formes initiales latentes et curables de la tuberculose, des adénopathies bronchiques tuberculeuses et des tuberculoses externes légères non suppurées ne relevant pas du traitement chirurgical.

Ne doivent être admis dans les préventoriums que: 1° par priorité, des enfants vivant en contact de cohabitation avec un tuberculeux contagieux et présentant des signes cliniques, radiologiques, d'un des états pathologiques ci-dessus énumérés; 2° des enfants sans contact de cohabitation connue, mais porteurs de lésions tuberculeuses certaines.

La circulaire ajoute qu'ainsi définit le préventorium apparaît comme un véritable sanatorium de cure destiné à des enfants atteints de certaines formes curables de la tuberculose, c'est-à-dire à de véritables malades, et elle conclut que les dépenses de traitement doivent être imputées sur les crédits de l'assistance médicale gratuite.

En réalité des sondages effectués dans les préventoriums fonctionnant sous ce régime ont révélé qu'aucun critérium clinique précis n'a présidé au recrutement des enfants, et la comparaison qui a pu être faite avec la clientèle admise dans les établissements considérés comme écoles de plein air, internats, préventoriums écoles, et soumis à un régime financier tout différent, montre l'imperfection des règles suivies pour le recrutement dans ces établissements.

Le choix qui préside aux admissions est souvent inspiré non par des observations cliniques mais par des considérations sociales ou financières.

L'installation matérielle des locaux et des services a donné lieu à de nombreuses critiques, notamment en ce qui concerne l'isolement des enfants en vue desquels un trop petit nombre de lits est prévu. Si tel préventorium considéré comme établissement modèle prévoit le boxage dans plusieurs pavillons, dans tel autre, sans parler de ceux qui ne sont que de simples garderies, l'insuffisance des conditions d'isolement a favorisé l'extension d'épidémies dans des conditions qui ont entraîné sa fermeture. Le service médical est aussi très inégalement assuré. La règle est celle d'une visite périodique hebdomadaire bihebdomadaire et même mensuelle. Il est exceptionnel que les préventoriums aient un médecin à demeure et trop rare-

ment aussi on trouve pour tous les enfants une fiche médico-sociale bien établie et tenue à jour. S'il est impossible d'exiger la permanence du service médical dans tous les établissements qui portent le nom de préventorium, cette considération entraîne la nécessité d'une classification plus rigoureuse des établissements destinés à recevoir des enfants tuberculeux ou menacés de tuberculose. Cette classification serait accompagnée d'un exposé des conditions d'aménagement, d'installation, de recrutement et d'organisation des services, suivant une procédure analogue à celle qui a été adoptée pour les sanatoriums.

Le statut légal des préventoriums tiendrait compte des nécessités de l'enseignement professionnel qu'il convient de préciser pour les enfants dont on poursuit non seulement le rétablissement de la santé mais aussi l'apprentissage et le classement social. L'organisation de cet enseignement, qui s'est révélé parfois insuffisant dans les établissements visités, varie également avec les différents types cliniques de préventoriums.

L'élaboration de ce statut devrait être complétée par l'organisation d'une surveillance technique du fonctionnement à confier à l'inspecteur d'hygiène qui, ainsi qu'il a été constaté au cours de la dernière tournée, ignore parfois jusqu'à l'existence des préventoriums privés édifiés sur le territoire de son département.

A raison de l'inégale répartition des préventoriums, souvent créés au hasard des initiatives individuelles, tel département n'en possède aucun, alors que tel autre, ayant sur son territoire un excédent de lits disponibles; il importerait que les encouragements de l'Etat ne soient donnés qu'après une enquête précise au sujet des besoins locaux ou régionaux à satisfaire.

Signalons à titre d'information que le nombre des préventoriums réservés par le Comité national s'élève à 159 représentant 13.049 lits, mais ces chiffres ne peuvent représenter qu'une approximation. Des établissements n'ayant parfois qu'un caractère temporaire, le nombre des lits varie d'une année à l'autre et, par ailleurs, l'Inspection générale a relevé l'existence de préventoriums quelquefois importants et qui ne figurent pas sur les listes qui lui ont été communiquées.

Le prix de journée dans les établissements visités s'est élevé de 6 à 12 francs et exceptionnellement à 15 francs.

*Placements familiaux et placements collectifs  
de préservation contre la tuberculose.*

Les divers placements de cette nature s'inspirent des principes de prophylaxie si lumineusement mis en relief par Pasteur

et Grancher: « préserver la graine », en la soustrayant au milieu contaminé, éloigner les enfants sains du foyer où séjourne un tuberculeux contagieux. Ces principes, dont le bénéfice était réservé, d'après les conceptions mêmes de Grancher, aux enfants ayant déjà atteint l'âge de 3 ans, a depuis plusieurs années trouvé son application dès la naissance dans l'organisation des crèches d'observation annexes des maternités sur lesquelles sont systématiquement dirigés les enfants de mères tuberculeuses. On trouve de tels services non seulement à Paris, où ont été créées les premières de ces crèches, notamment à l'hôpital Laennec, mais dans plusieurs villes de province. Le prolongement de ces institutions est réalisé par l'œuvre du « Placement familial des Tout Petits » fondée par le professeur Léon Bernard, en 1920, et qui comprend actuellement huit centres installés dans les départements de Loir-et-Cher, Loiret et Cher. On trouve au moins une filiale, ou œuvre similaire, dans la Meurthe-et-Moselle. Depuis sa fondation l'œuvre de « Placement familial des Tout Petits » a recueilli 1.544 enfants et a dépensé plus de 2 millions, dont 515.000 francs provenant de l'Etat ou du pari mutuel. Les collectivités publiques locales participent d'ailleurs largement aux dépenses d'entretien des enfants. Le prix de journée s'est élevé à 9 fr. 88 au cours des derniers exercices. Il nous suffira de dire que le développement de cette œuvre à des œuvres similaires mérite pleinement les encouragements financiers de l'Etat.

L'œuvre Grancher, la première en date, créée en 1903 et reconnue d'utilité publique en 1905, est destinée aux enfants de plus de trois ans. Outre son action de préservation, elle s'efforce, à titre accessoire, de fixer les petits citadins à la campagne. Les conditions rigoureuses de sélection préalables au placement ont assuré à cette œuvre un développement progressif et permis la création de filiales actuellement au nombre de 44 réparties dans 36 départements (y compris Alger). Jusqu'en 1920, les diverses œuvres Grancher n'avaient pas de rapports entre elles et très peu avec l'œuvre parisienne. Depuis cette date, les filiales se sont groupées avec l'œuvre mère, en fédération, sous le titre d'« Œuvre nationale de préservation de l'enfance contre la tuberculose ». Un conseil d'administration administre la fédération dont est président de droit le président de l'œuvre parisienne et dont le secrétaire général est nommé par les délégués de différentes filiales. La fédération sert d'intermédiaire pour la répartition de la subvention de l'Etat effectuée sur la base et au prorata des journées de placement de chaque filiale. Le nombre d'en-

fants placés s'est élevé pour 1928 à 4.287, dont 345 pour l'œuvre parisienne. Pendant longtemps, conformément aux règles strictes posées par Grancher, tous les placements réservés aux enfants de plus de trois ans ont été effectués selon le type familial dans des familles rurales judicieusement choisies. Depuis plusieurs années, sous l'influence des nécessités et en raison de la pénurie des placements familiaux, les filiales provinciales ont organisé des placements collectifs et leur action s'est étendue aux enfants de moins de trois ans. La répartition pour 1928 s'établit comme suit:

542 nourrissons dont 40 pour l'œuvre parisienne, 2.298 en placement familial, 1.122 en placement collectif. Le nombre de journées s'est élevé à 939.040.

La fédération continue, d'ailleurs, lors de la répartition globale de l'Etat, à favoriser le placement familial en réservant 1 fr. 33 par journée de placement familial et seulement 1 franc par journée de placement collectif.

Les difficultés constatées sur place pour le placement familial tiennent aux exigences des familles du fait de la concurrence des services publics, notamment de l'Assistance publique qui a entraîné dans certains cas, des prix de journée prohibitifs. Il faut voir dans ces exigences l'une des raisons de l'extension des placements collectifs qui, dans l'ensemble, se sont d'ailleurs révélés satisfaisants.

Dans les départements dépourvus de filiales de l'œuvre Grancher et dans d'autres concurremment avec ces filiales l'Inspection générale a relevé l'existence d'un grand nombre de ces placements, notamment en Bretagne, où ils réalisent le type de pensionnat d'école primaire. Il existe jusqu'à 30 pensionnats de ce genre dans un département breton. S'agissant d'enfants sains préalablement soumis à un triage médical sérieux, les exigences minima d'installation de ces établissements peuvent être moins rigoureuses que dans les préventoriums où sont admis de véritables malades. Il y a lieu de noter que, dans plusieurs d'entre eux, le règlement interdit tout contact prolongé avec les familles dans le but d'éviter la contagion. L'Inspection générale se montre favorable à leur développement et a constaté avec satisfaction l'effort considérable d'un grand nombre de dispensaires pour assurer selon le type collectif, les placements effectués dans un but prophylactique et préventif.

D'après les statistiques du Comité national, le nombre d'enfants non tuberculeux placés en séjour temporaire ou per-

mament pendant l'année 1930 et par les soins des dispensaires s'est élevé à plus de 19.000.

#### BILAN ET APPRÉCIATION GÉNÉRALE

Les chiffres qui précèdent donnent une idée générale de l'importance des divers placements effectués en faveur des tuberculeux ou dans un but de prophylaxie. Cette importance peut être mesurée, dans une certaine mesure, par rapport aux besoins contrôlés sur place.

L'observation générale qui se dégage de la tournée d'inspection au sujet des sanatoriums maritimes, destinés au traitement des tuberculoses ganglionnaires et osseuses, est que la capacité des établissements semble être actuellement suffisante.

Les placements d'enfants, tant collectifs que familiaux, sont très variables en importance suivant les régions et, d'une façon générale, les dispensaires leur donnent une préférence marquée.

Par contre, la plupart des rapports particuliers soulignent la gravité de l'insuffisance des services hospitaliers et des sanatoriums destinés au traitement de la tuberculose pulmonaire.

Voici un département où les dispensaires, sur 1.400 consultants, ont dépisté 737 tuberculeux avérés dont l'hospitalisation, pour un grand nombre, est considérée comme urgente. Or, 98 seulement ont trouvé une place, à raison de 55 dans les hôpitaux et de 43 dans les sanatoriums. Plus de 600 étaient donc maintenus dans leur famille. Toute la gravité de l'insuffisance de l'armement antituberculeux est dans cette constatation.

Ailleurs, le nombre de tuberculeux bacillifères dépistés par les dispensaires est actuellement de plus de 3.000, et le nombre de décès, en 1929, atteint près de 1.200; et le nombre des tuberculeux curables et incurables, inventoriés par ces différents dispensaires, considérés par eux comme justiciables du traitement sanatorial ou hospitalier, mais n'ayant pas trouvé de placement dépasse un millier. Il s'agit d'un département particulièrement atteint par la tuberculose et le rapprochement de ces chiffres souligne également l'urgence de la création de nouveaux lits. Le Conseil général a décidé, pour remédier à cette grave situation d'allouer des subventions variant de 30 à 75 p. 100 pour couvrir les frais de construction des services hospitaliers d'isolement nécessaires.

L'hôpital chef-lieu d'un département de près de 250.000 habitants est le seul à posséder un service de tuberculeux et il comprend seulement 12 lits d'hommes et 8 lits de femmes.

Un autre ne dispose que d'un dispensaire au chef-lieu; 500 tuberculeux ont été dépistés, 137 peuvent se soigner à domicile sans danger de contamination, 62 d'entre eux sont suivis au dispensaire où ils bénéficient de pneumothorax, 42 sont placés en établissement de cure ou d'isolement, 260 malades justiciables de l'hospitalisation ne sont pratiquement pas soignés. A ces chiffres, recueillis dans la seule ville du département pourvue d'un dispensaire, nous n'ajouterons que le commentaire fourni par l'inspecteur d'hygiène, médecin de ce dispensaire:

« Le fléau tuberculeux prend dans le département une extension inouïe. La dissémination du virus dans la population rurale affecte dans certaines localités une allure pandémique par suite des conditions mêmes de l'habitat et de l'ignorance complète des règles de l'hygiène. Si un développement normal et harmonieux de la lutte entreprise n'est pas promptement réalisé, il est à prévoir que le mal s'étendra encore avec une vitesse progressivement accélérée et que l'avenir même de la population se trouvera gravement compromis. Une population ainsi ravagée par la tuberculose peut-elle, malgré ses qualités natives, accomplir un effort économique, si elle voit dépérir et succomber tous les jeunes qui font sa force et les enfants qui sont son espoir? »

Des situations analogues quoique inégalement graves, se trouvent sur nombre de points du territoire. Il est exceptionnel que des départements aient à leur disposition, pour les différentes catégories de malades un nombre de placements correspondant à leurs besoins. Et encore, faut-il tenir compte de ce fait que le développement des institutions de dépistage est susceptible de modifier une appréciation favorable et de faire apparaître la nécessité de nouvelles créations.

L'importance des statistiques sanitaires départementales, établies à l'aide des données multiples dont nous avons fait état plus haut et qui ne deviendront satisfaisantes que grâce à l'action personnelle des inspecteurs d'hygiène et à la faveur d'une réorganisation indispensable, prend ici toute sa valeur.

Les Inspecteurs généraux se sont efforcés de faire le bilan des créations nécessaires en procédant par approximations en ce qui concerne la mortalité et la morbidité probable dans tels départements, pour en déduire la totalité des besoins qu'il reste à satisfaire. Ce bilan, pour l'ensemble de la France, est particulièrement difficile à établir, et il faut s'empresse d'ajouter qu'il ne pourrait servir que de terme de comparaison pour une adaptation dans chaque cas particulier. Seules des

statistiques détaillées par département ou, plutôt, seules des cartes sanitaires de morbidité et de mortalité établies par foyers ou localités, autoriseraient, toutes vérifications faites, des conclusions valables.

Quoi qu'il en soit, et sous le bénéfice des réserves que nous venons d'exprimer, une première étude pourrait tenir comptes des chiffres et des approximations suivantes :

La statistique générale de la France pour l'année 1928 (dernière année connue), accuse un total de décès de 674.046, et celui des décès par tuberculose entrerait dans ce total pour 67.679 cas soit 10,05 p. 100 des décès.

Des sondages effectués sur place témoignent à l'évidence que cette proportion est en réalité sensiblement plus forte. Il y a lieu de noter que les maladies de l'appareil respiratoire, considérées comme non tuberculeuses, figurent pour 12,31 % des décès et que les décès pour cause inconnue sont de 11 % du total des décès.

Rapportée à la population, la statistique officielle laisse apparaître une mortalité par tuberculose de 166 pour 100.000 habitants. Dans le Finistère et les Côtes-du-Nord, départements les plus atteints, la mortalité tuberculeuse atteint respectivement, d'après cette statistique, 283,3 et 275,3 pour 100.000 habitants. La Seine figure dans cette liste avec un chiffre de 257 décès et les Landes, considérées comme les moins atteintes, avec 51,20 pour 100.000 habitants.

Le rapprochement des statistiques de mortalité tuberculeuse par âge et par sexe dans les départements ruraux et urbains autorise certaines déductions mises en lumière par M. Moine et le docteur Cruveilhier.

C'est ainsi que de 0 à 19 ans le taux de mortalité tuberculeuse est plus élevé à la ville qu'à la campagne : 104 décès pour 100.000 habitants, au lieu de 70,3. De 20 à 39 ans, c'est l'inverse que l'on constate, la campagne est plus affectée que la ville avec un taux de 342 contre 282. Cette observation tend seulement à démontrer que le rapprochement des statistiques peut autoriser des conclusions intéressantes pour orienter l'action sanitaire.

Il faut, d'ailleurs, dans leur interprétation, tenir compte de leur degré de sincérité et faire, ce qui n'est possible que sur place, les corrections nécessaires en n'omettant pas que le nombre de décès constatés médicalement est extrêmement variable d'un département à l'autre.

À différentes reprises, les Inspecteurs généraux se sont efforcés d'effectuer les corrections statistiques à l'aide des

différentes informations qu'ils ont pu recueillir. C'est ainsi que, pour un département qui figure dans la statistique avec une mortalité légèrement supérieure à la moyenne, 172 pour cent mille habitants, le simple rapprochement du nombre des désinfections opérées après décès et des cas enregistrés par le dispensaire a permis d'affirmer avec certitude que cette proportion était dépassée d'au minimum un cinquième, et que dans certaines localités, la mortalité par tuberculose avait doublé en moins de cinq ans.

On peut, en définitive, mais toujours avec les réserves justifiées par les observations qui précèdent, estimer que le nombre de décès par tuberculose ne doit pas être inférieur à 100.000 annuellement.

Le chiffre des décès par tuberculose est susceptible, aux yeux des phthisiologues, de servir de base à l'évaluation du nombre de lits de sanatoriums ou hospitaliers nécessaires pour la cure ou l'isolement des tuberculeux avérés, et l'exemple des pays qui ont établi l'organisation de la lutte antituberculeuse sur le développement des services hospitaliers, dans toutes leurs formes, est également intéressant à consulter.

Certains de ces pays, et notamment les pays scandinaves, estiment que le nombre de lits nécessaires doit être égal à celui des décès annuels et les créations réalisées sur leur territoire ont atteint ou dépassé cette proportion. L'opinion est unanime, en France, à considérer ces chiffres comme excessifs et la plupart des auteurs admettent un nombre de lits égal à la moitié de la mortalité tuberculeuse. L'expérience des départements où l'armement de dépistage est relativement développé et qui disposent en pratique d'un nombre de lits d'hospitalisation répondant pleinement aux besoins révélés semble confirmer cette évaluation. Le département de Meurthe-et-Moselle fournit un exemple intéressant. Ce département accuse une population de 592.632 habitants dont 99.533 étrangers. La mortalité antituberculeuse évaluée en 1928 à 909 par la statistique générale de la France doit sans doute être estimée à un chiffre un peu supérieur si l'on tient compte du fait que près de 19 p. 100 des décès n'ont pas été constatés par un médecin et qu'environ 3 p. 100 figurent dans la statistique sans enregistrement de cause. Cependant les constatations faites sur place permettent de penser que cette mortalité ne dépasse guère le chiffre de 1.000 décès par an. Les 500 lits dont dispose le département, soit 100 lits de services hospitaliers d'isolement, 250 lits d'hôpital-sanatorium et 150 lits de sanatorium, ont été considérés par les dispensaires comme suffisants

et répondant pleinement aux différents besoins de placements.

Transposant ces chiffres à l'ensemble du territoire il serait permis d'évaluer à 50.000 lits l'armement hospitalier nécessaire pour l'hospitalisation des tuberculeux reconnus justiciables d'une cure sanatoriale ou hospitalière.

Sans doute, serait-il possible de réduire dans une certaine mesure cette évaluation en tenant compte des facilités nouvelles apportées par la collapsothérapie au traitement externe et ambulatoire des tuberculeux, et en faisant état de la diminution de la durée d'hospitalisation qu'il est légitime d'escompter de cette thérapeutique.

Un problème non moins important est celui de la répartition qu'il convient de faire dans ce bilan des différentes catégories de placements hospitaliers. Cette répartition est liée à la conception même que l'on se fait du rôle du sanatorium, et nous avons vu qu'elle était extrêmement variable. La tendance de beaucoup de sanatoriums est de n'admettre que des malades justiciables d'un seul traitement hygiéno-diététique, à l'exclusion des tuberculeux évolutifs considérés comme malades d'hôpital et auxquels il convient d'appliquer des thérapeutiques plus actives. Une classification tend ainsi à s'établir entre le sanatorium de convalescents ou sanatorium école duquel seraient justiciables les malades capables de bénéficier de la réadaptation professionnelle et du retour au travail et le sanatorium de cure qui ne différerait pas essentiellement de l'hôpital sanatorium. Ce dernier devrait être installé pour recevoir les malades en observation en vue d'un triage ultérieur, les malades justiciables de pneumo-thorax, les tuberculeux chroniques à poussée évolutive. L'amélioration des services hospitaliers destinés, en principe à l'isolement des tuberculeux, tendrait également à confondre ou à rapprocher ces services des hôpitaux-sanatoriums eux-mêmes, et il faudrait tenir compte, dans une appréciation d'ensemble, des besoins hospitaliers, des malades soignés à domicile dont le traitement est assuré en liaison avec les dispensaires et les consultations hospitalières externes.

L'ensemble de ces données commande, en définitive, les aménagements à prévoir, mais leur application est subordonnée à nombre de considérations locales et sociales telles que l'éducation prophylactique de la population, les mœurs et habitudes familiales, les facilités de transport, etc.

Si l'on rapproche du montant des besoins ainsi évalués, l'état de l'armement hospitalier des tuberculeux qui comprend d'après les chiffres reproduits plus haut 21.037 lits dont

11.237 de sanatoriums, 3.100 de sanatoriums-hôpitaux et 6.700 d'isolement hospitalier, on peut apprécier l'importance de l'effort global nécessaire. Il est manifeste que le principal de cet effort doit porter sur les services hospitaliers et les hôpitaux-sanatoriums et que le nombre de lits de sanatoriums apparaîtrait comme largement suffisant si on les réservait aux seuls malades valides comme la tendance s'en est manifestée. Si, au contraire, les sanatoriums comme les hôpitaux-sanatoriums doivent être des organismes médicaux et chirurgicaux de cure active, la réorganisation et le renforcement du service médical doit en être la conséquence.

La distinction entre les deux catégories d'établissements pourrait trouver un critérium dans leur situation respective et un programme d'ensemble pourrait comporter des sanatoriums dits de convalescence, installés dans des régions plus favorisées et qui seraient nécessairement communs à plusieurs départements, les sanatoriums de traitement et les hôpitaux-sanatoriums qui seraient le plus généralement installés par les départements eux-mêmes sur leur territoire.

L'Inspection générale n'apporte pas au sujet de ce programme et des différents points de vue envisagés de conclusion définitive. Elle se borne à résumer les constatations et les observations qui lui paraissent pouvoir guider les décisions des administrations publiques intéressées. En ce qui concerne les lits de sanatoriums pour ganglionnaires et osseux, les lits de préventoriums, dont l'importance numérique, ainsi qu'il a été relevé plus haut, apparaît satisfaisante, elle se contente de marquer l'inégalité de l'effort entrepris dans les départements et d'appeler l'attention des collectivités responsables sur la nécessité de subordonner leur concours financier à un contrôle minutieux des installations et de l'organisation du service médical.

#### OBSERVATIONS FINANCIÈRES

Il est difficile, en raison de la diversité sous laquelle se présentent les budgets et les comptes départementaux afférents à la lutte antituberculeuse, et la complexité du mécanisme financier de l'engagement des dépenses qui, supportées par des collectivités multiples, ne sont qu'exceptionnellement centralisées par un organisme spécialisé (service de la préfecture ou comité départemental de la lutte antituberculeuse), de donner un bilan exact des dépenses de placement des tuberculeux sur l'ensemble du territoire.

Seule, une enquête qui procéderait d'un plan uniforme

et qui nécessiterait, d'ailleurs, dans l'état actuel du budget et des comptes, des recherches compliquées permettrait d'aboutir ce résultat. L'Inspection générale n'a pu intervenir que par voie de sondage.

Les dépenses d'installation des sanatoriums peuvent être évaluées dans une mesure assez précise, à l'aide des crédits budgétaires de l'Etat et des subventions sur les fonds du pari mutuel et de la taxe des cercles répartis par les commissions siégeant au Ministère de la Santé publique.

Le tableau de ces crédits et de ces subventions s'établit comme suit :

Exercices		francs.	
1920	{ Budget.....	1.000.000	} 4.500.000
	{ Taxe sur les jeux dans les cercles..	3.500.000	
1921	{ Budget.....	1.000.000	} 4.000.000
	{ Fonds du Pari-mutuel.....	3.000.000	
1922	{ Budget.....	1.000.000	} 4.000.000
	{ Pari mutuel.....	3.000.000	
1923	{ Budget.....	1.000.000	} 4.000.000
	{ Pari mutuel.....	3.000.000	
1924	{ Budget.....	2.000.000	} 5.000.000
	{ Pari mutuel.....	3.000.000	
1924	{ Budget.....	2.000.000	} 5.010.000
	{ Cercles.....	10.000	
	{ Budget.....	3.000.000	
1925	{ Budget.....	2.000.000	} 8.821.824
	{ Cercles.....	3.821.824	
	{ Pari mutuel.....	3.000.000	
1926	{ Budget.....	5.000.000	} 11.278.000
	{ Cercles.....	6.278.000	
1927	{ Budget.....	5.000.000	} 11.273.000
	{ Cercles.....	6.273.000	
1928	{ Budget.....	24.000.000	} 26.905.000
	{ Cercles.....	2.905.000	
1929	Budget.....	42.100.000	} 45.001.000
1930	Cercles.....	2.901.000	
1930	Budget.....	40.000.000	} 42.901.000
1931	Cercles.....	2.901.000	
TOTAL.....		172.689.824	

Si l'on tient compte des crédits de l'exercice 1931-1932 dépensés le 31 décembre 1931, le total des subventions accordées sur les fonds d'Etat pour la création de lits de sanatoriums dépassera sensiblement pour ces douze dernières années 200 millions. Ces subventions représentent un peu moins de la moitié de la dépense totale de création des établissements, la différence étant comblée par les collectivités locales, départements pour la majeure part, par l'initiative privée et le produit du timbre antituberculeux.

Ces chiffres soulignent l'importance de l'effort français en vue de la construction des sanatoriums.

Sur les fonds du pari mutuel, d'autre part, on a subventionné ces dernières années un grand nombre de projets d'améliorations et de constructions hospitalières dans lesquels les services d'isolement des tuberculeux entraînent pour une place appréciable. D'une évaluation sommaire, forcément approximative on peut estimer que l'hospitalisation des tuberculeux a bénéficié sur les fonds du pari mutuel des subventions suivantes :

Exercices	francs.
1925.....	1.298.000
— 1926.....	1.575.000
— 1927.....	1.555.000
— 1928.....	1.555.000
— 1929.....	2.075.000
— 1930.....	2.405.000
TOTAL.....	10.463.000

L'évaluation des dépenses d'entretien des tuberculeux tant dans les sanatoriums que dans les hôpitaux, rencontre des difficultés plus considérables et laisse apparaître les estimations comme assez précaires. Quoi qu'il en soit, l'ensemble des dépenses imputées sur le budget de l'Etat depuis 1919, par application de l'article 3 de la loi du 7 septembre 1919 qui laisse à la charge de l'Etat l'excédent du prix de journée payé au sanatorium par rapport à celui de l'hôpital de rattachement, se traduit par les chiffres suivants :

Assistance aux tuberculeux		fr. c.
Exercices	1919.....	8.030.971 24
—	1920.....	7.500.000 »
—	1921.....	8.000.000 »
—	1922.....	5.279.664 »
—	1923.....	4.714.000 »
—	1924.....	4.500.000 »
—	1925.....	5.586.000 »
—	1926.....	7.196.000 »
—	1927.....	10.738.600 »
—	1928.....	11.350.000 »
—	1929-1930.....	15.634.680 »
—	1930-1931.....	14.500.000
TOTAL.....		103.029.915 24

Il y a lieu de spécifier que les dépenses inscrites au cours des exercices 1919-1920 et 1921 au chapitre de l'assistance aux tuberculeux sont relatives, pour une part, aux réformés tuberculeux.

Une loi de 1923 a confié la charge de ces derniers au Ministère des Pensions et les chiffres inscrits au cours des exercices ultérieurs correspondent exactement à la part supplémentaire des prix de journée supportés par l'Etat, conformément à la loi de 1919.

On sait que l'Etat supporte, en outre, pour l'entretien des malades de l'assistance médicale gratuite admis en sanatorium la part qui lui incombe par application du barème A de la loi de 1893.

De l'application combinée des lois de 1893 et de 1919, la charge totale qui peut résulter pour le budget de l'Etat dépasse les prévisions du législateur. C'est ainsi que, dans un département, cette charge représente près des deux tiers de la dépense totale de l'hospitalisation sanatoriale.

Dans un autre département, cette proportion atteint les quatre cinquièmes. Nous avons déjà observé par ailleurs que cette répartition des dépenses, surtout onéreuse pour l'Etat, n'avait pas empêché certaines communes d'opposer des raisons financières à l'admission de leurs malades en sanatorium et il n'est pas excessif de dire que, sur ce point, la loi de 1919 a fait faillite.

Dans les départements où les prix de journées hospitalières se rapprochent de ceux pratiqués dans les sanatoriums, le dépassement de l'article 3 de la loi du 7 septembre 1919 ne trouve pas son application. Il est donc impossible de dégager des sommes inscrites au budget de l'Etat aucune indication sûre au sujet du montant total des frais de séjour des tuberculeux dans les sanatoriums.

Les chiffres fournis par le Comité national au sujet des placements effectués par les dispensaires dans les sanatoriums autorisent une évaluation approximative des dépenses de fonctionnement de ces établissements, en prenant comme base les prix de journée moyens de séjour.

Le nombre des malades en traitement dans les sanatoriums, au 31 décembre 1930, était de 8.600 environ, dont 1.500 enfants. On peut considérer que ces chiffres correspondent à la moyenne de présences pendant cette année, ce qui représentait environ 2.555.000 journées d'adultes et 537.500 journées d'enfants au cours d'une année.

En estimant à 26 francs pour les adultes et à 14 francs pour

les enfants le prix moyen de la journée sanatoriale, on peut évaluer la dépense annuelle pour les seuls malades envoyés aux sanatoriums par les dispensaires à un total approximatif de 75 millions. Il est difficile d'apprécier de quelle somme il conviendrait de majorer ce total, déjà important, pour les malades admis en sanatorium sans l'intervention d'un dispensaire.

\*

\* \*

L'évaluation des dépenses afférentes à l'installation et au fonctionnement des *préventoriuns* se heurte à des difficultés plus considérables encore à raison de la diversité déjà soulignée de ces établissements.

Pour les préventoriuns destinés aux malades, selon la définition reproduite plus haut de la circulaire du 20 avril 1906, l'Etat a participé aux dépenses de création et d'installation dans la proportion de 50 p. 100 suivant la même procédure que pour les sanatoriums. Les ressources provenant tant du budget que de la taxe des cercles et affectées à ces dépenses se sont élevées aux chiffres suivants:

Exercices.		francs.
1924	Cercles.....	433.476
1925	Cercles.....	2.500.000
1926	{ Budget.....	3.000.000
	{ Cercles.....	260.000
		3.260.000
1927	{ Budget.....	3.000.000
	{ Cercles.....	1.460.000
		4.460.000
1928	{ Budget.....	3.000.000
	{ Cercles.....	5.000.000
		8.000.000
1929-30	{ Budget.....	12.650.000
	{ Cercles.....	5.000.000
		17.650.000
1930-31	{ Budget.....	10.000.000
	{ Cercles.....	4.000.000
		14.000.000
1931-32	Budget.....	10.000.000
		10.000.000
	TOTAL.....	60.303.476

Il a été fait appel à d'autres crédits, notamment, aux crédits budgétaires afférents aux colonies de vacances, sans parler du produit du timbre, et aux fonds du pari mutuel pour l'installation et l'aménagement des préventoriums ne rentrant pas dans la catégorie précédente, ainsi que des autres services de placements connus sous des appellations diverses: cures d'air, préventoriums-écoles, écoles en plein air.

Quant aux frais de séjour, rien ne distingue dans les états des dépenses de l'assistance médicale gratuite celles qui sont afférentes aux placements préventoriaux et nous avons déjà signalé que les dispensaires participaient dans une grande mesure aux différents placements des enfants.

Les statistiques du Comité national permettent d'évaluer à 3.000 environ l'effectif constaté des enfants placés par l'intermédiaire des seuls dispensaires dans les préventoriums soit pour une année 1.100.000 journées et à 7.500 le nombre constant des enfants bénéficiaires des autres placements (non compris le placement de l'œuvre Grancher), soit 2.700.000 journées (soit au total 3.850.000 à 3.900.000 journées).

En appliquant à ces placements un prix de journée moyen de 8 francs, la dépense pour les seuls placements préventifs effectués par les dispensaires non compris les placements de l'œuvre Grancher s'élèverait à 31 millions environ.

Les statistiques de l'œuvre Grancher laissent en outre apparaître un total de près de 1 million de journées au cours des dernières années, représentant, à raison d'un prix de journée moyen de 7 francs, un total approximatif de 7 millions.

Ces chiffres ne sont dégagés dans ce rapport que pour permettre une appréciation générale de l'effort de préservation infantile dans l'ensemble de la lutte antituberculeuse, l'Etat n'intervient que pour une part relativement peu importante dans cet effort, la plus grande partie de la dépense étant supportée par les familles elles-mêmes et par l'initiative privée.

## CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Nous avons au cours de ce rapport et notamment à la fin des différents chapitres, formulé un certain nombre d'observations et des conclusions qu'il sera suffisant, pour terminer notre exposé, de reprendre dans leur grandes lignes.

Les dispositions spéciales à la lutte antituberculeuse sur lesquelles a exclusivement porté notre tournée d'inspection ne sauraient être dissociées des mesures d'hygiène générale

et l'organisation de cette lutte doit être intimement coordonnée avec l'ensemble de notre organisation et de notre armement sanitaires. Cette observation que nous avons formulée dès le début mérite d'être rappelée.

A défaut d'une thérapeutique spécifique ou de méthodes préventives dont l'emploi pourrait être immédiatement généralisé à toute la population et dont l'efficacité serait définitivement démontrée, les mesures spéciales d'ordre social et technique applicables à la lutte antituberculeuse s'appuient sur des bases unanimement admises.

En ce qui concerne la *vaccination par le B.C.G.*, il a été suggéré que l'observation des résultats soit méthodiquement poursuivie et que l'intervention de l'administration pour la diffusion et le contrôle de ce procédé soit organisée en liaison avec les services des laboratoires de l'Institut Pasteur. Cette intervention laisse d'ailleurs entière, à l'heure actuelle, la nécessité de la prise en charge des tuberculeux pour les faire bénéficier des services de dépistage, de traitement et de protection sociale, à créer ou à développer sur l'ensemble du territoire.

Le programme à poursuivre peut se résumer en peu de mots: diagnostic et dépistage précoces de tous les tuberculeux et protection de leur entourage; traitement immédiat à domicile ou, plus généralement, à l'hôpital et au sanatorium où peuvent être appliquées les médications et les interventions, parmi lesquelles la collapsothérapie dont l'efficacité est démontrée; assistance et reclassement social des malades après leur guérison.

Les différentes parties de ce programme sont solidaires et c'est à combler les lacunes révélées à la fois dans sa conception et son exécution, qui doit porter à l'heure actuelle l'effort d'organisation des pouvoirs publics.

\*

\* \*

Nous avons vu que le développement des *institutions de dépistage* a été considérable depuis la guerre, mais les créations de dispensaires se sont faites, dans nombre de départements, sans plan préétabli, de même que les programmes d'extension ont trop rarement pris comme base l'évaluation des besoins. Peu de départements possèdent à l'heure actuelle une organisation sanitaire coordonnée et sont à même de con-

nués à la faveur d'une réorganisation des services d'hygiène sociale qui leur assureraient une part légitime d'intervention au sein d'organismes consultatifs ou de gestion tels que les offices départementaux dont l'administration sanitaire française fournit d'intéressants exemples et qu'il serait souhaitable de voir généralisés sur l'ensemble du territoire.

Le statut de ces offices et leur fonctionnement devraient en tout état de cause, assurer l'unité d'action sanitaire dans les départements sous l'autorité de l'inspection départementale d'hygiène rendue obligatoire.

Par ailleurs, un champ d'action particulièrement important de la lutte antituberculeuse reste ouvert aux initiatives privées dans le domaine de l'assistance et dans celui de l'éducation et de la propagande sanitaire, ainsi qu'en témoigne l'exemple des comités départementaux de patronage fonctionnant en liaison avec les dispensaires et les offices départementaux suivant les modalités relevées au cours de ce rapport. La loi des assurances sociales dont l'intervention est toute récente dans le domaine de l'hygiène sociale et de la prévention ouvre par ailleurs des perspectives nouvelles pour le développement des services antituberculeux.

Bien que l'Inspection générale n'ait pas eu à porter ses investigations sur la collaboration des caisses d'assurances sociales à la protection de la santé publique, elle a relevé que cette collaboration pourrait s'exercer notamment dans la mise en œuvre de programmes départementaux de lutte antituberculeuse portant sur l'extension des services de dépistage, le développement du service social, la création des lits hospitaliers, et permettre un équipement méthodique en rapport avec les besoins de l'ensemble de la population.

Une circulaire du Ministre du Travail, en date du 28 juillet 1930, relative à la prévention dans le cadre des assurances sociales a défini les différentes modalités sur lesquelles pourrait être envisagée une coordination effective des efforts.

L'Inspection générale souligne l'intérêt de cette coordination qui, poursuivie en conformité des principes qu'elle vient de rappeler, est susceptible de favoriser les créations nécessaires et de permettre l'achèvement, sur les points que nous avons signalés, de notre armement antituberculeux.