AN 315 1
F2 F 7 1

Pour insertion au Journal officiel, *conformément au Règlement d'administration publique du 16 janvier 1920, voir* Journal officiel *du 6 juillet 1921.*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
Médiathèque Gabriel Tarde

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 15 du règlement d'administration publique du 16 janvier 1920.)

MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

—

1921

Pour insertion au Journal officiel *conformément au règlement d'administration publique du 16 janvier 1920, (voir :* Journal officiel *du 6 Juillet 1921).*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection générale des Services administratifs.

Paris, le 30 juin 1921.

MONSIEUR LE MINISTRE,

Le règlement d'administration publique du 16 janvier 1920, régissant actuellement l'Inspection générale des Services administratifs, prescrit en son article 15 qui, à cet égard, reproduit les dispositions de deux décrets de 1901 et de 1907 : « . . . . Pour chacun des services ou des catégories d'établissements ayant fait l'objet des tournées d'inspection annuelle, un rapport d'ensemble est élaboré par le comité de l'Inspection générale. Ce rapport est transmis au ministre et publié, soit intégralement soit par extraits, au *Journal officiel* ».

Le rapport consécutif à l'année 1920 peut comporter 6 chapitres:

1° *Contrôle général administratif et financier. — Vue d'ensemble des inspections effectuées en 1920;*
2° *Les colonies pénitentiaires publiques et l'enfance coupable;*
3° *La situation financière des hôpitaux et hospices;*
4° *Les commissions départementales de la natalité;*
5° *Le contrôle des lois d'assistance obligatoire;*
6° *L'organisation générale des services d'hygiène. — Projet de révision de la loi de 1902 sur la protection de la santé publique.*

En ce qui concerne la publication au *Journal officiel*, il convient d'observer que le Parlement a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de diminuer le nombre et l'importance des insertions.

Or, si cette manière de voir ne s'applique peut être pas aux documents qui, tels que le rapport dont il s'agit, ont été l'objet d'une disposition réglementaire, il n'en reste pas moins que les charges du *Journal officiel* imposent la plus grande circonspection.

Aussi, en me référant à ce qui a été fait en 1920, j'ai l'honneur de vous demander de décider que, pour 1921, le présent exposé sera seul inséré au *Journal officiel* et que le rapport lui-même ne donnera lieu qu'à un tirage à part qui sera transmis aux divers intéressés.

Si vous adhérez à ces propositions, je vous prie de vouloir bien leur donner votre contreseing.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'hommage de mon respectueux dévouement.

L'Inspecteur général,

Chef du Service central de l'Inspection générale,

Armand IMBERT.

Approuvé :

Paris, le 1er juillet 1921.

Le Ministre de l'Intérieur,

Pierre MARRAUD.

CONTRÔLE GÉNÉRAL, ADMINISTRATIF ET FINANCIER

VUE D'ENSEMBLE DES INSPECTIONS EFFECTUÉES EN 1920

Une attribution essentielle de l'Inspection générale des services administratifs est le contrôle de l'exécution du budget, effectué dans le sens de la loi de finances de 1911 (art. 150). A cet égard, les constatations et les propositions de l'Inspection, résultant de tournées spécialement consacrées aux questions budgétaires, sont transmises aux Commissions financières du Parlement, à la Cour des Comptes et au Ministère des Finances, en même temps que le rapport annuel du Contrôleur des dépenses engagées.

Le contrôle des dépenses engagées du Ministère de l'Intérieur étant confié à un Inspecteur général des services administratifs, il s'ensuit qu'il y a pénétration des deux rubriques : dépenses engagées et exécution du budget.

En effet, sans confondre ces deux chefs d'attributions, il n'en reste pas moins que, dans un Ministère où les membres du corps de contrôle et le Contrôleur des dépenses engagées ont le lien d'une communauté de fonctions générales, les deux contrôles tendent pratiquement à s'amalgamer.

Par leurs constatations sur place, les Inspecteurs coopèrent au contrôle des dépenses engagées, en ce sens que la documentation qu'ils fournissent au Contrôleur permet à celui-ci de redresser certains errements et, d'autre part, par l'intermédiaire des Inspecteurs, le Contrôleur fait du contrôle de l'exécution du budget.

Au point de vue budgétaire, l'Inspection générale, réunissant le contrôle des dépenses engagées et celui de l'exécution du budget, a donc, pour 1920, un certain nombre de remarques à présenter, mais il ne semble pas qu'il convienne de les consigner ici.

Les destinataires des rapports d'ordre financier ont été ci-dessus énumérés et il paraît y avoir lieu de s'en tenir à eux, limitativement, sans autre publicité.

Les tournées ou missions de l'Inspection générale des Services administratifs ont porté, en 1920, sur les principales rubriques suivantes :

Administration générale.

Contrôle de l'exécution du budget.

Administration communale.

Gestions municipales en matière de ravitaillement.

Services résultant de la guerre.

Réfugiés.
Oeuvres de guerre faisant appel à la générosité publique.

Hygiène et assistance publiques.

Organisation générale des services d'hygiène.
Mesures sanitaires aux frontières de terre et de mer.
Hygiène des équipes de travailleurs dans les régions liberées.
Dispensaires antituberculeux.
Prophylaxie antivénérienne.
Contrôle des lois d'assistance obligatoire.
Situation financière des hôpitaux et hospices.
Commissions départementales de la natalité.
Œuvres d'assistance maternelle.
Conventions internationales d'assistance.

Administration pénitentiaire.

Prisons départementales.
Maisons centrales.
Colonies pénitentiaires.
Enfance coupable.

Régions libérées.

Services administratifs divers des régions libérées.

Questions communes à plusieurs Ministères.

Subventions sur les fonds du produit des jeux et du pari-mutuel.
Enquêtes diverses relatives à des questions de personnel.

En tenant compte de ce que le rapport publié en 1920, a traité, parmi les rubriques ci-dessus :

Les œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique,
Les œuvres des réfugiés,
L'assistance aux tuberculeux,
La prophylaxie antivénérienne,

l'Inspection générale a pensé que les matières énumérées dans la lettre d'envoi à Monsieur le Ministre de l'Intérieur étaient, réserve faite, dans le sens qui précède, de ce qui concerne le contrôle financier, celles qui, soit par une certaine actualité, soit parce que les tour-

nées et missions les ont particulièrement mises en relief, se prêtaient le mieux à la publication d'études d'ensemble.

L'Inspection traitera donc ci-après :

Les colonies pénitentiaires publiques et l'enfance coupable ;
La situation financière des hôpitaux et hospices;
Les Commissions départementales de la natalité ;
Le contrôle des lois d'assistance obligatoire.
L'organisation générale des services d'hygiène. Projet de révision de la loi de 1902, sur la protection de la santé publique.

LES COLONIES PÉNITENTIAIRES PUBLIQUES

ET L'ENFANCE COUPABLE (1)

Les observations des tournées de l'Inspection générale en 1919 et 1920, qui comportaient l'inspection des colonies pénitentiaires et correctionnelles publiques, étaient susceptibles de revêtir un intérêt particulier à un double point de vue.

D'une part, il était opportun de connaître quelles répercussions la guerre avait apportées dans le fonctionnement, non seulement des colonies situées dans les régions ayant été le théâtre immédiat ou voisin des hostilités, mais encore de celles du surplus du territoire, où tout ce qui concerne le recrutement et l'éducation des pupilles, le fonctionnement administratif et économique avait pu subir certains contre-coups.

D'autre part, l'entrée en vigueur, depuis la dernière inspection des colonies publiques, de textes législatifs nouveaux visant la répression des délits et des crimes commis par les mineurs incitait l'Inspection générale à procéder à une enquête sur les conséquences qu'avait pu entraîner cette évolution législative en matière pénitentiaire.

Tel a été le double point de vue auquel se sont placés les inspecteurs généraux au cours de leurs tournées, et en raison de cette situation exceptionnelle, il y a lieu de présenter un exposé aussi complet que possible au regard des lois et des règlements en vigueur et de formuler une série de desiderata, ayant surtout le but d'appeler l'attention de l'administration sur les problèmes qui apparaissent et dont certains sont urgents.

Le rapport ci-après sera divisé en deux parties ; la première consacrée aux établissement, la seconde aux pupilles.

La première partie comprendra : 1° l'historique et la monographie succincte des colonies pénitentiaires ; 2° l'examen des questions soulevées par les locaux, les bâtiments, le matériel ; 3° l'exposé de la situation du personnel ; 4° le greffe et l'économat.

La deuxième partie exposera tout d'abord la législation en vertu de laquelle les pupilles sont envoyés dans les colonies publiques, en second lieu le régime auquel ils y sont soumis (régime sanitaire, alimentaire, instruction scolaire, enseignement professionnel ; éducation religieuse, discipline) ; enfin, le mécanisme des sorties (placements extérieurs, engagements dans l'armée, libérations provisoires ou définitives).

(1) Rapporteur : M. A. Mossé, inspecteur général.

PREMIÈRE PARTIE

Les Établissements.

CHAPITRE PREMIER

LES COLONIES PUBLIQUES. — HISTORIQUE. — MONOGRAPHIE DES COLONIES PÉNITENTIAIRES, DES COLONIES CORRECTIONNELLES ET DES MAISONS PÉNITENTIAIRES

Les établissements dans lesquels sont placés les mineurs traduits en justice portent des dénominations diverses. La plus courante est celle, employée dans la loi du 5 août 1850, de « Colonies pénitentiaires ou Colonies correctionnelles » pour les établissements de garçons et de « Maisons pénitentiaires » pour les établissements de filles. Mais, à côté de cette terminologie générale, certains établissements comportent une appellation particulière. Sans parler des internats appropriés et des établissements d'anormaux prévus par la loi du 22 juillet 1912, qui ne sont pas des établissements pénitentiaires proprement dits, on a donné à certaines institutions que rien ne distingue de l'ensemble des autres colonies publiques, la dénomination d'école de réforme (pour les garçons) ou d'école de préservation (pour les filles).

On peut observer, alors que depuis les âges les plus reculés, la plus grande diversité a été introduite non seulement dans les peines, mais encore dans les lieux de leur exécution (par exemple, en France : prisons des seigneurs, du clergé, des villes et du roi) qu'on ne trouve nulle trace, avant le premier tiers du dix-neuvième siècle, d'institutions spéciales à l'internement répressif ou éducatif de l'enfance coupable.

Les enfants étaient confondus avec les adultes dans les établissements où s'accomplissaient leurs peines, et en outre, qu'ils fussent délinquants ou criminels, ou simplement moralement anormaux, ils étaient soumis par le jeu des dispositions pénales, à une assimilation complète ; le Code pénal de 1791 est le premier qui, avant l'article 66 du Code pénal de 1810 ait posé la question de discernement.

Jusqu'à la loi de 1850, qui fut le résultat d'efforts d'une trentaine d'années, aucune des tentatives des pouvoirs publics n'avait apporté à cette question une solution satisfaisante, malgré les ordonnances des 18 août et 13 septembre 1814 relatives aux prisons d'amendement, celle du 3 décembre 1832 sur la libération des jeunes détenus de la Roquette confiés au patronage de la Seine, ou même l'amorce des quartiers distincts dans les prisons départementales ou dans les maisons centrales de Fontevrault, Loos et Gaillon.

La véritable origine de nos colonies pénitentiaires modernes, il

faut la chercher dans la constitution de ces équipes agricoles qui groupaient les enfants extraits des maisons d'adultes, pour les confier à des cultivateurs ou à des œuvres charitables ; et, surtout dans les tentatives de ceux qui, après les efforts de l'abbé Renault à Paris, essayèrent de faire fonctionner à Oullins, à Mettray, au Val-d'Yèvre, des institutions entièrement réservées aux enfants et où leur internement devait avoir un caractère éducatif.

L'année 1835 avait marqué l'essai de faire de la Petite-Roquette un établissement d'éducation correctionnelle ; cela dura jusqu'en 1865 ; à cette époque, les enfants qui s'y trouvaient furent répartis dans les colonies pénitentiaires et le caractère de cette institution fut transformé.

C'est en 1844 que, de la maison centrale de Loos, se détache, sous le nom de colonie de Saint-Bernard, un quartier spécial de jeunes détenus, qui fut d'ailleurs supprimé en 1888 pour réapparaître sous la forme de colonie pénitentiaire en 1910.

Quant aux quartiers spéciaux des colonies de Fontevrault et de Gaillon, ils ont été constitués en 1842, époque où des achats de terrains ont été réalisés par l'État en vue de donner aux jeunes détenus l'accès des travaux des champs ; ils ont donné naissance aux colonies de Saint Hilaire et des Douaires.

Enfin, parmi les institutions privées, seul le Val-d'Yèvre fut cédé à l'État en 1872. Toutes les autres colonies publiques sont postérieures à la loi de 1850.

Les unes, les moins nombreuses, ont été créées de toutes pièces, par l'achat de terrains de culture, de fermes et de bâtiments d'habitation, comme en 1872 le domaine de La Motte-Beuvron devenu la colonie de Saint-Maurice. Les autres sont issues de la désaffectation d'anciens établissements de détention pour adultes ; ce sont : la colonie de Belle-Ile ouverte en 1880 après la transformation de la maison de détention ; la colonie d'Aniane ouverte en 1895, dans les locaux transformés de l'ancienne maison centrale ; celle d'Eysses en 1895 ; de Cadillac en 1896 ; d'Auberive en 1897 ; de Clermont en 1903 ; de Doullens en 1912.

Il n'est pas sans intérêt de faire brièvement l'historique de chacun de ces établissements, et nous adoptons, pour le présenter, le plan chronologique.

L'institution de la *Petite-Roquette* qui serait le plus ancien établissement affecté aux mineurs ne paraît pas rentrer dans le cadre de cette étude.

En effet, la *Petite-Roquette* n'est pas un établissement d'éducation pénitentiaire répondant aux conditions prescrites par la loi de 1850. Ce n'est en réalité qu'une prison de jeunes détenus de passage. Au 1er décembre 1920 elle contenait 312 enfants dont 269 prévenus, 12 jugés, 24 appelants, 7 détenus par voie de correction paternelle.

Les locaux de cet établissement, dont la construction remonte à

1825, sont à l'heure actuelle dans un tel état de vétusté (cellules, préaux, parloirs, salle de bains, W-C. etc. .) que tous les rapports des Inspecteurs généraux ne peuvent que conclure à sa disparition et à sa reconstruction sur un autre emplacement.

En attendant cette solution, ce qu'il y a à souhaiter c'est que les mineurs restent le moins longtemps possible dans cet établissement. En fait, la plupart des mineurs condamnés à des courtes peines et non envoyés en colonies sont transférés à Fresnes. Malgré cela, le maintien d'un certain nombre de mineurs, après leur jugement définitif, à la Petite-Roquette a été maintes fois signalé ; dans certains cas la cause est due à la lenteur apportée à l'envoi des extraits judiciaires.

Cette situation appelle un remède, d'autant que le régime de la Petite-Roquette étant analogue à celui des prisons d'adultes, les mineurs n'y reçoivent pas l'éducation prévue par la loi de 1850 ; de plus, les mesures de faveur dont ils sont susceptibles de bénéficier par la suite ne peuvent être envisagées qu'à dater du jour de leur arrivée dans une colonie.

I. — Colonies pénitentiaires.

Si on laisse donc de côté la *Petite-Roquette*, la plus ancienne de nos colonies publiques est la colonie des *Douaires*, (Eure) issue de la maison centrale de Gaillon. On trouve même, dès 1820, date antérieure à la construction de la Petite-Roquette, l'affectation aux mineurs détenus de la maison centrale d'un quartier annexe, séparé de l'agglomération principale. Mais c'est seulement en 1842 qu'intervient l'acquisition d'un domaine de 26 hectares sur le plateau de Gaillon, et en 1848 que commencent les travaux de construction des bâtiments d'habitation de la colonie ; celle-ci, jusqu'en 1862, administrée par un instituteur régisseur, demeure placée sous l'autorité du directeur de la maison centrale. En 1862, elle devient autonome et a un directeur à sa tête. A cette époque les constructions de 1848 sont devenues insuffisantes, un projet de travaux est élaboré et exécuté. L'année 1868 marque l'inauguration d'un établissement entièrement nouveau, intégralement construit en vue de sa destination. Plus tard, le plan primitif fut complété par la construction d'une infirmerie, d'une buanderie, d'un quartier cellulaire, de hangars pour l'exploitation agricole, de logements pour les surveillants.

Actuellement, l'établissement comporte 4 bâtiments dont l'un est affecté à la ferme, les trois autres contiennent outre les bureaux de l'administration et les magasins, le réfectoire et la cuisine, 6 salles de classe avec bibliothèques, salle de musique, 7 ateliers, 3 cours de récréation, des dortoirs comprenant 384 cellules, un quartier de punition comportant 47 cellules d'isolement, des bâtiments distincts

pour l'infirmerie, la boulangerie et la buanderie, enfin une chapelle monumentale pouvant contenir 600 places.

Un vaste domaine extérieur, formé d'acquisitions successives, entoure la colonie et comprend près de 200 hectares de terres arables, 50 hectares de terres boisées et un jardin potager de 3 hectares.

L'effectif théorique que peut contenir la colonie des Douaires est de 330 pupilles. Au 1er décembre 1920, on y comptait 313 pupilles : 129 pupilles étaient en outre placés chez des particuliers, 74 libérés provisoirement, 51 en état d'évasion. Au point de vue professionnel, elle comporte comme emplois ruraux 5 brigades de culture, 16 vachers, 12 bouviers, 9 porchers, 19 jardiniers, 14 charretiers ; comme emplois sédentaires : 6 boulangers, 2 bourreliers, 6 charpentiers, 9 charrons, 9 cordonniers, 4 ferblantiers, 10 forgerons, 4 maçons, 1 menuisier et 1 peintre.

La colonie de *Saint-Hilaire* (Vienne) qui porte depuis 1897 le nom d'École de réforme, date de 1842, époque où, sous le nom de colonie de Boulard, la ferme de Mestre fut louée par l'État pour occuper aux travaux agricoles une partie des mineurs de 16 ans détenus à Fontevrault ; mais c'est surtout en 1853 qu'elle s'amplifia d'un vaste domaine par la location des fermes de la forêt de Fontevrault, dont l'État se rendit acquéreur 3 ans après. Dépendant jusque là de la Maison centrale de Fontevrault, comme les Douaires de celle de Gaillon, la colonie de Boulard devint autonome en 1860 sous le nom de colonie de Saint-Hilaire.

C'est dans ces bâtiments, constitués par 3 fermes distantes entre elles de quelques kilomètres que les premiers essais de sélection par âge des mineurs furent tentés. Dès 1891 une des fermes de la colonie, la ferme de Chanteloup fut affectée aux mineurs de moins de 12 ans ; plus tard après le vote de la loi de 1912 cette ferme de Chanteloup fut érigée en internat approprié, destiné à recevoir les mineurs de moins de 13 ans dans les conditions prévues par ladite loi.

L'École de réforme proprement dite ne comprend dès lors plus que les deux fermes de Boulard et de Bellevue qui, comme les Douaires, offrent la caractéristique d'avoir été édifiées et aménagées en vue de leur destination ; chacune comprend des services généraux, des dortoirs cellulaires, des cours. En 1913 a été construite une nouvelle infirmerie.

Quant au domaine rural, il comprend pour la ferme de Boulard 137 hectares, dont 107 en culture et 20 en bois ; pour la ferme Bellevue 70 hectares, dont 52 en culture et 17 en bois ; pour la ferme Chanteloup 175 hectares dont 79 en culture et 82 en bois.

La contenance théorique de l'établissement est de 334 places. Il y avait le 11 décembre 1920 : 243 pupilles à la colonie ; 63 placés ; 54 en liberté provisoire ; 9 en état d'évasion.

Au point de vue professionnel, les jeunes détenus de la colonie étaient répartis comme suit : emplois ruraux 5 brigades de culture

(95 pupilles), 18 charretiers, 10 bouviers, 12 vachers, 7 bergers, 5 porchers, 19 jardiniers ; emplois sédentaires : 5 menuisiers, 7 charrons, 1 tonnelier, 6 forgerons, 4 maréchaux, 1 ferblantier, 19 cordonniers, 3 maçons, 10 ravaudeurs, 2 boulangers.

La colonie industrielle de *Saint-Bernard* est située dans la commune de Loos (Nord).

Les bâtiments affectés à la détention et à des logements pour quelques membres du personnel ont été construits en 1812, sur un terrain de l'ancienne abbaye de Loos fondée en 1146 par le moine Saint-Bernard de l'ordre de Cîteaux. Il ne subsiste, dans la colonie, comme vestige de cette abbaye qu'une porte à pont-levis construite en 1744.

C'est en 1813 que fut fondée une colonie agricole, dite de Saint-Bernard, occupant les bâtiments actuels de l'établissement et comprenant des terrains en location ; elle fut supprimée en 1888. Les bâtiments furent, en 1894, aménagés en quartier correctionnel de concentration pour recevoir le trop plein des prisons de Lille et de Douai.

En 1910 ces mêmes bâtiments subirent certaines transformations, reçurent une nouvelle et dernière affectation. La colonie de Saint-Bernard appropriée à l'éducation des jeunes détenus, devint un établissement industriel alors que la partie agricole est représentée par un jardin potager de 1 hectare 50 environ.

L'établissement qui peut recevoir 200 pupilles comporte 4 réfectoires, 5 dortoirs, 5 salles de classe, des ateliers, 1 infirmerie de trois salles, 1 quartier d'observation, 1 quartier cellulaire, 1 salle de bains douches, 1 chapelle.

L'effectif de 200 pupilles était, avant la guerre, réparti comme suit : Tailleurs et ravaudeurs 45, menuisiers 7, forgerons 2, cordonniers 14, maçons 2, jardin et porcherie 15, services intérieurs 20, relieurs 50, peignerons pour le textile 20, tailleurs 25.

Au début des hostilités, l'établissement comptait 195 pupilles. Les uns (classes 1914 et 1915) purent rejoindre l'armée avant l'occupation ennemie, les autres furent libérés au cours de la guerre et pris par l'autorité militaire allemande, de sorte qu'en novembre 1918, après l'évacuation de l'établissement, il ne restait plus de jeunes détenus.

La guerre et l'occupation allemande firent obstacle à ce que la maison pût recevoir des pupilles avant que ne fussent faites des réparations indispensables. Celles-ci se poursuivent actuellement et l'établissement rouvre ses portes en 1921.

La colonie du *Val d'Yèvre* (Cher) a été créée à titre d'établissement privé en 1846 par M. Ch. Lucas, Membre de l'Institut, ancien Inspecteur général des prisons. Elle comportait à cette époque un domaine de 140 hectares, situé à quelques kilomètres de la ville de Bourges, dans la vallée de l'Yèvre et de l'Yèvrette.

Le 1er octobre 1872 elle fut achetée par l'État et transformée en colonie publique. Depuis cette époque, aux constructions primitives furent ajoutés des bâtiments nouveaux, des dortoirs cellulaires, des classes, une infirmerie, une ferme.

Quant au domaine rural, il fut également étendu et atteint aujourd'hui 329 hectares, dont 40 de terre labourable, 13 hectares de bois, 7 de vignes, et le reste de prairies.

L'effectif théorique est de 331 places. Le 1er décembre 1920, la colonie contenait 249 pupilles présents : 68 placés, 97 libérés provisoirement, 39 évadés. Leur répartition était la suivante aux champs : 4 brigades de culture (120), 14 jardiniers, 14 charretiers, 8 bouviers, 10 vachers, 3 porchers — dans les ateliers : 10 forgerons, 10 maçons, 9 boulangers, 3 bourreliers, 6 cordonniers.

La colonie agricole de *Saint-Maurice* (Loir-et-Cher) située dans la commune de La Motte-Beuvron, occupe une portion d'un vaste domaine jadis seigneurial, qui fit partie de la liste civile de Napoléon III et devint propriété nationale à la chute de l'Empire. Les décrets des 6 septembre 1870, 28 janvier et 12 août 1872, affectèrent ce domaine au département de l'Intérieur pour l'intallation d'une colonie pénitentiaire.

Il comprenait alors les restes d'un vieux château du XIIIe siècle, ainsi que les bâtiments d'un château moderne avec ses dépendances. Depuis cette époque, tout un ensemble de travaux d'amélioration et de travaux neufs a eu pour but de rendre cet établissement propre à sa destination. De 1872 à 1889 ce fut l'aménagement des dortoirs, de la cuisine, de l'infirmerie, des magasins, des réfectoires, des salles d'école, des cellules de punition, des logements de gardiens, de la buanderie et des étables, de la chapelle, de la boulangerie et de la grange. En 1876, fut ajouté à ce domaine l'immeuble dénommé Tuilerie des Muids, comprenant une maison d'habitation et 2 hectares de terre. Les années suivantes marquèrent l'aménagement des bains-douches, la construction d'ateliers industriels, de l'infirmerie actuelle, la transformation des dortoirs en dortoirs cellulaires. Tout dernièrement on a effectué la construction d'un mur de clôture et de hangars.

Le domaine comprend 200 hectares de terres arables et de prairies et 226 hectares de bois.

La contenance de l'établissement est de 295 pupilles. Il y en avait, au 1er décembre 1920, 282, en outre 134 placés, 62 libérés provisoirement, 36 évadés. Au point de vue professionnel, on trouve des cultivateurs (126), des maçons (4), des briquetiers (7), des menuisiers (6), des charrons et forgerons (4), des ferblantiers (6), des bourreliers (4), des charpentiers (6), des cordonniers (8), des bergers, bouviers, porchers et vachers (28).

La colonie agricole et maritime de *Belle-Ile-en-Mer* (Morbihan) créé par décision ministérielle du 29 mai 1880, comprend deux établissements distants de 3 kilomètres : « La Haute Bologne » et la ferme de « Bruté Souverain ».

Les bâtiments occupés à « Haute Bologne » ont été édifiés en 1848 par le génie militaire pour recevoir les condamnés politiques à la suite des événements de mai et juin de ladite année.

C'est dans ces corps de bâtiments qu'on été aménagés les bureaux administratifs, des dortoirs, des classes, des réfectoires, une chapelle, des ateliers et une buanderie.

Le domaine « Bruté Souverain » d'une superficie de 117 hectares, propriété d'État depuis 1902, comprend les anciens bâtiments d'exploitation agricole et 2 pavillons neufs édifiés en 1906 et 1910, pouvant contenir 120 pupilles employés aux travaux agricoles.

L'effectif théorique de l'établissement est de 320 places ; au 1er décembre 1920, la population se décomposait ainsi : 269 présents, 28 placés, 23 libérés provisoirement, 1 évadé.

Les enfants présents sont répartis en 3 groupes principaux dont l'effectif approximatif est le suivant :

Section maritime	60
— agricole	118
— industrielle	90

Située à une trentaine de kilomètres de Montpellier, la colonie industrielle *d'Aniane* (Hérault) occupe les locaux de l'ancienne maison centrale, supprimée en 1885. Constituée à cette époque comme colonie privée, elle fut érigée en colonie publique en 1886.

Ses bâtiments occupent l'emplacement de ceux de l'ancienne abbaye bénédictine fondée au VIIIe siècle par Saint-Benoit. L'ancienne chapelle, la salle de musique, la cour des cloîtres, vestige de l'ancienne abbaye subsistent encore ; les galeries de la cour ont été transformées en préaux, en magasins, salle de prétoire, parloir et bibliothèque,

Certains bâtiments tels que ceux affectés à la chapelle, au quartier cellulaire, aux magasins de l'économat, à la lingerie, au logement du personnel, remontent à 1840. Les constructions plus récentes ont porté sur l'infirmerie, les salles d'école, les cuisines, les réfectoires, les ateliers.

Le domaine dont l'État ne s'est rendu en partie acquéreur qu'en 1913, comporte un terrain planté en vignes et un jardin potager de 83 ares.

L'effectif théorique de cette colonie, comprend 350 pupilles ; au 1er décembre 1919 elle contenait 266 présents, 77 placés, 97 libérés provisoirement, 48 évadés.

Dans cette colonie, dite industrielle, les pupilles sont répartis comme suit :

15 ajusteurs, 15 machinistes, 3 électriciens, 3 serruriers, 12 tail-

landiers, 20 forgerons, 15 chaudronniers, 15 ferblantiers, 50 cordonniers, 12 charrons, 15 menuisiers, 45 tailleurs, 35 ravaudeurs, 3 boulangers, 3 maçons, 10 buandiers; une équipe agricole de jardiniers (12) et de vignerons (13) s'occupe du domaine.

A 27 kilomètres de Langres, sur les contreforts du plateau de ce nom, à cheval sur les rives de l'Aube et à 8 kilomètres de sa source, dans une région boisée la colonie agricole d'*Auberive* (Haute-Marne) occupe les locaux de l'ancienne maison centrale de femmes, créée par décision du 22 novembre 1856 par laquelle l'Etat avait acquis le domaine d'Auberive. Cet établissement était installé sur l'emplacement de l'abbaye de Notre Dame d'Auberive de l'ordre de Cîteaux, relevant de Clairvaux et fondée en 1135 par Guillaume d'Aigremont, évêque de Langres.

Supprimé en 1880, l'établissement resta fermé jusqu'en 1886, date à laquelle une école de préservation pour jeunes filles y fut installée.

Cette école, en 1897, après avoir été fermée 6 ans au départ des jeunes filles, a été transformée en colonie agricole de garçons, son affectation actuelle.

L'immeuble se compose de 4 dortoirs comprenant 225 cellules nocturnes, un réfectoire, une cuisine, une boulangerie, 4 salles de classe, une chapelle, une infirmerie dans un bâtiment séparé, avec salle de visite, pharmacie et salle de douches, une buanderie, un quartier cellulaire, 4 ateliers (menuiserie, forge, cordonnerie, maçonnerie).

L'exploitation agricole comprend la ferme de La Cude, en location située à 2 kilomètres environ de la colonie, ainsi qu'un jardin potager.

La contenance est de 200 places. Il y avait, au 1er décembre 1920, 155 pupilles, 164 placés, 8 engagés, 11 libérés provisoires, 19 évadés.

La répartition est la suivante:

Vachers 2, bergers 2, porchers 2, brigade forestière 20, 2 brigades agricoles 30, jardiniers 12, boulangers 2. Dans les ateliers: maçons 6, menuisiers 6, scieurs de bois 8, forgerons 4, ravaudeurs 12, cordonnier 1.

A titre documentaire, il peut paraître intéressant de donner, bien que l'Alsace et la L'orraine soient soumises à un régime pénitentiaire spécial, quelques indications sur la colonie de *Haguenau*.

La colonie publique de *Haguenau*, située dans le Bas-Rhin, à quelques kilomètres de Strasbourg, a été ouverte en 1874, pendant l'annexion allemande, pour remplacer l'ancienne colonie d'Osterwald qui avait été fermée en 1870.

C'est sous la période qui s'étend de 1899 à 1901 que les principaux

travaux d'aménagement de cet établissement furent effectués pour une somme de 375.000 marks.

L'établissement comprend un vaste bâtiment central, trois cours, des services généraux, des classes, des ateliers et des dortoirs, une infirmerie et un quartier disciplinaire.

Les dortoirs ont cessé, depuis 1912, d'être cellulaires, à la suite d'une intervention du Parlement d'Alsace-Lorraine.

L'infirmerie qui ne comprend que cinq ou six chambres (en tout une douzaine de lits) est insuffisante pour la contenance de la population (300 places). De même la salle de douches laisse à désirer. Par contre, les classes sont extrêmement bien conçues comme locaux et comme matériel. Des salles particulières de récréation familiale sortes de petits cercles), leur sont presque toujours attenantes.

La population est divisée en 3 groupes: 1° les écoliers (comprenant tous les enfants jusqu'à 14 ans), presque uniquement astreints à des occupations scolaires; 2° les agriculteurs et les artisans; ceux-ci n'ont que 2 heures de classe par semaine et sont employés le reste du temps soit dans les brigades de culture, soit dans les ateliers. On trouve 55 écoliers, 49 cultivateurs, 14 jardiniers, 21 garçons d'écurie, 9 menuisiers, 5 serruriers, 13 cordonniers, 12 tailleurs, 3 sabotiers, 1 cuisinier, 2 boulangers, 2 ravaudeurs, 1 peintre, 8 enfants employés au service général.

Le domaine rural comprend 8 hectares environ.

L'Administration pénitentiaire d'Alsace et de Lorraine, ayant acquis un vaste établissement provenant du Service de santé militaire, se propose de l'affecter aux pupilles de la colonie de Haguenau et d'y transférer les écoliers en y aménageant une infirmerie et en constituant une section d'anormaux.

II. — Colonies correctionnelles.

Jusqu'en 1895 les seules colonies qui furent créées étaient des colonies pénitentiaires. Les mineurs qui, par application de la loi du 5 août 1850 et des dispositions du Code pénal, étaient tributaires des colonies correctionnelles prévues par l'article. 10 de ladite loi étaient maintenus dans des quartiers séparés de sept ou huit prisons départementales.

C'est le 2 juin 1895 que furent affectés à une colonie correctionnelle les locaux de l'ancienne maison centrale d'*Eysses*, (Lot-et-Garonne) qui avait été installée le 16 fructidor an XI, dans une abbaye bénédictine déclarée propriété nationale le 2 novembre 1789.

De l'abbaye il n'était plus resté que quelques vestiges: la façade principale, quelques salles voûtées et des cloîtres. La presque totalité des bâtiments actuels est de construction moderne, notamment le quartier cellulaire et l'infirmerie. Quant aux anciens bâtiments utilisables, de construction monacale ou pénitentiaire, ils ont été pour la plupart transformés en magasins.

Les bâtiments comportent 6 réfectoires, 6 salles de classe, 1 chapelle, 1 salle de conférences, des dortoirs contenant 450 cellules. Un domaine avoisinant, d'une quinzaine d'hectares, appartenant à l'État, constitue la seule exploitation rurale.

Depuis, il a été adjoint à la colonie correctionnelle d'Eysses un quartier pénitentiaire.

L'effectif théorique est de 350 places au quartier correctionnel et de 100 au quartier pénitentiaire. Le 1er décembre 1920 le nombre des pupilles était respectivement, de 186 et 93 ; le chiffre des placés était de 4 et 15 ; celui de libérés provisoires de 16 et 10 ; des évadés de 4 et 14.

Les métiers enseignés sont ceux de menuisier (16), forgeron (6), maçon (1), tailleur (99), cordonnier (9). Il existe en outre des boulangers (4), des buandiers (9) et un atelier de fabrication d'émouchettes groupant 90 pupilles ; à la section pénitentiaire se trouvent des tailleurs (32), des buandiers (9), des fabricants d'émouchettes (40), et les équipes agricoles (31).

Tandis que la suppression de la maison centrale de Gaillon a été réalisée en 1900, la création de la colonie correctionnelle de *Gaillon* (Eure) ne remonte qu'à 1908 ; mais son origine est plus ancienne. De la maison centrale, installée en 1812, dans un château du XVIe siècle s'étaient détachés en 1845 des groupes de mineurs qui furent installés à la ferme des Douaires. C'est sur l'emplacement des ateliers qu'ils laissaient ainsi disponibles que s'édifièrent des bâtiments qui, à partir de 1875, servirent à l'internement des aliénés criminels. Ce quartier survécut pendant 5 ans à la disparition de la maison centrale et ne fut désaffecté lui-même qu'en 1905.

Depuis l'ouverture de la colonie correctionnelle, diverses transformations furent réalisées : clôture des préaux, construction d'un quartier cellulaire, aménagement d'ateliers, de dortoirs ; au total, elle compte actuellement 6 ateliers et 2 chambres, 4 préaux, 4 réfectoires, et 4 salles de classe, une infirmerie, avec jardin et une salle de bains-douches.

Jusqu'en 1915, la colonie était exclusivement correctionnelle. En 1915, elle fut fermée et ses pupilles transférés à Eysses. Les locaux furent alors utilisés comme pénitencier militaire. Elle a été rouverte le 1er mars 1920 et contient depuis cette époque un quartier pénitentiaire.

L'effectif théorique est de 205 places. Le 1er décembre 1920 il y avait 52 pupilles au quartier pénitentiaire et 93 au quartier correctionnel, pas de placés, 1 seul libéré provisoire.

Les travaux intérieurs comportent : la menuiserie (3), la forge (2), la bijouterie (30), les tailleurs (75), les cordonniers (10), l'atelier d'émouchettes (20), la cuisine (5), la buanderie (11).

On trouve pour le travail extérieur : 1 maçon, 10 terrassiers et 13 jardiniers.

III. — Maisons pénitentiaires.

La maison pénitentiaire de *Cadillac* (Gironde) fut installée en 1891 dans les locaux occupés jusque là par la maison centrale de femmes. L'origine de celle-ci datait d'une ordonnance du 25 juin 1818, attribuant à l'État un château construit à la fin du XVIe siècle et ayant appartenu au duc d'Épernon.

La maison pénitentiaire ouverte en 1891 n'eut qu'une courte durée ; elle fut fermée en 1896 et ses locaux demeurèrent inutilisés jusqu'en 1905 où, de nouveau, ils servirent à l'internement de jeunes détenues sous le nom d'École de préservation.

Ils comprennent, sur un domaine de 6 hectares, des bâtiments avec constructions, terrasses et jardin. En 1914, furent aménagés un nouveau quartier, un réfectoire, une buanderie, une salle de bains, un dortoir cellulaire et des chambres de surveillantes.

L'effectif est de 200 pupilles. Au 1er décembre 1920, il était de 158 : 1 placée, 23 libérées provisoires. Les ateliers comprennent : couture (42), lingerie (11), broderie (16), atelier d'émouchettes (20).

La maison pénitentiaire de *Clermont* (Oise) fut ouverte en 1908, dans des locaux qui, comme à Cadillac, avaient servi de maison centrale de femmes de 1825 à 1903. C'était le château du donjon, ancienne forteresse et résidence du comte de Clermont, qui avait été racheté par le département en 1805 et utilisé comme dépôt de mendicité jusqu'en 1811.

C'est de 1828 à 1836, époque de la maison centrale, que datent la plupart des bâtiments de cet établissement dont l'aspect est demeuré triste. Pendant la guerre, du 27 juin 1918 au 12 juin 1919, il fut évacué et les pupilles transférées à Rennes.

Il n'y a pas de terrain de culture. La contenance est de 184 pour la section pénitentiaire et 99 pour la section correctionnelle. L'effectif le 1er décembre était de 259, plus 13 placées ; il y a des buandières (7), et des ravaudeuses (28), un atelier de couture (41), des brodeuses, des matelassières, des ouvrières en bas et chaussettes ; enfin au quartier correctionnel, un atelier de lingerie fine.

L'école de préservation de *Doullens* (Somme) a été installée en 1895 dans une ancienne citadelle où ont été emprisonnés les déportés en 1871 et qui a servi, en outre, de maison centrale de femmes.

L'exploitation agricole et maraîchère comprend deux parties, l'une à l'intérieur de la citadelle (37 ares), l'autre à l'extérieur dans l'ancienne zone militaire (7 hectares).

Depuis une quinzaine d'années avaient été aménégés un quartier cellulaire, des dortoirs, une infirmerie, mais, au cours de la guerre, l'établissement fut presque entièrement détérioré ou détruit tant par le passage des troupes que par les bombardements.

L'école qui avait été évacuée en 1915 fut rouverte en 1920 mais

les travaux de restauration qui se chiffrent à plusieurs millions sont à peine encore ébauchés.

L'effectif théorique est de 130 places. Le 1er décembre, il y avait 88 présentes, 24 placées, 200 libérées provisoires.

Les ateliers comportent des couturières, des lingères (34) des buandières (7), des ravaudeuses (16), des jardinières (4), des ménagères, des cuisinières (10).

CHAPITRE II

LOCAUX. — MATÉRIEL

Par l'aspect extérieur de leurs bâtiments, les colonies pénitentiaires se distinguent en deux catégories : les unes sont des colonies fermées, les autres donnent l'impression d'être des établissements entièrement ouverts. C'est le plus grand nombre.

Le type des premières se rencontre surtout dans les locaux qui ont conservé le plus fidèlement leur physionomie primitive de maisons pour adultes, telles les colonies correctionnelles d'Eysses et de Gaillon, la colonie pénitentiaire de Saint-Bernard, l'école de préservation de Clermont.

Le système de la colonie ouverte, qu'il résulte de travaux d'aménagement de bâtiments anciens, ou de constructions nouvelles, répond à une idée plus moderne : celle de donner aux enfants le sentiment qu'ils ne sont pas emprisonnés. C'est le type des colonies de Saint-Hilaire, d'Auberive, des Douaires, de Val d'Yèvre, de Saint-Maurice.

D'une façon générale ce dernier système répond mieux au caractère éducatif de l'internement des pupilles en colonies et doit être préféré.

Le rapport d'ensemble de 1910 signalait comme un très grave inconvénient la menace d'encombrement qui, dans quelques colonies, s'était déjà fait sentir.

Bien qu'il soit souhaitable que la population pupillaire jouisse du maximum d'élasticité dans les locaux qui lui sont affectés, en fait, ce danger n'a pas eu les conséquences qu'on pouvait redouter, grâce à l'extension qu'ont prise, au cours de ces dernières années, les mises en liberté provisoire et les placements extérieurs qui feront l'objet d'un des chapitres ci-après.

D'une façon générale, il a été fait de sérieux efforts pour que les locaux se prêtent à la sélection des pupilles. La plupart des colonies comportent des dortoirs distincts, presque tous cellulaires, pour les grands, les petits et les moyens. Les réfectoires et les salles de classe se prêtent également, le plus souvent, à une répartition par âges. Toutefois certaines colonies ne sont pas à l'heure actuelle pourvues d'un nombre de cours correspondant à une bonne classification des pupilles et, là ou les conditions de la surveillance font obstacle à ce que les heures de récréation puissent être sériées, on

est réduit à répartir l'effectif pupillaire dans les diverses parties de la cour unique, système médiocre qui ne saurait donner la certitude d'éviter les contacts.

Quant aux ateliers industriels, dans les colonies qui en comportent, ils sont nécessairement très inégaux sous le rapport de l'aménagement et du confort ; il importe de tenir compte de cette situation dans la répartition des pupilles au sein des ateliers.

Dans leur généralité, les infirmeries, presque toutes de construction récente et aménagées dans des locaux séparés répondent aux exigences modernes ; on voudrait cependant pouvoir dans certaines d'entre elles, augmenter le nombre des salles d'isolement. De plus en plus se fait jour cette idée qu'il convient de soigner séparément les malades atteints d'une même maladie contagieuse. Lors des épidémies de grippe de 1917 et 1918, il a été dans l'ensemble des colonies tout à fait impossible de répondre à cette formule. On pourrait néanmoins obtenir un résultat très appréciable par l'installation de boxes dans certains dortoirs en commun ; telle infirmerie, comme celle d'Auberive par exemple, contenant un dortoir cellulaire, qui sert surtout actuellement à la mise en observation morale des enfants, pourrait très aisément se prêter à cette transformation.

C'est surtout sous le rapport de l'hygiène générale que certaines colonies appellent de nouvelles améliorations. Le système des w. c. n'est pas suffisant partout ; il existe encore des colonies qui ne sont pas pourvues du tout à l'égout. Dans d'autres, comme à Aniane, l'emplacement de w. c. à proximité des cuisines est regrettable.

De même les colonies ne sont pas toutes pourvues d'installations satisfaisantes de bains douches, ou même de bains de pieds. Il importerait de mettre cette question à l'étude, avec celle des appareils de désinfection. Il faudrait que chaque établissement, et ce n'est pas le cas, fût pourvu d'une salle de désinfection et d'une étuve. Les procédés employés à cet égard dans certains établissements sont tout à fait illusoires.

Le rapport d'ensemble de l'Inspection générale publié en 1910 a mis en relief l'extrême inégalité qu'on rencontre dans la construction et dans l'aménagement des bâtiments des colonies publiques. Il en a indiqué la raison principale qui tient à l'origine même de ces locaux. Certains, comme dans les colonies des Douaires, de Saint-Maurice, de Saint-Hilaire, du Val d'Yèvre, ont été construits dès l'origine en vue de leur destination définitive, et ont d'ailleurs bénéficié, par la suite, de perfectionnements et d'améliorations, dans la mesure où les principes de l'hygiène et du confort ont pu s'harmoniser avec le caractère des bâtiments, et dans la limite des disponibilités budgétaires.

Quant aux autres, comme Aniane, Auberive, Eysses, Saint-Bernard, Clermont, Cadillac, leur affectation primitive à des établissements pénitentiaires de longue peine pour adultes comportait nécessairement un obstacle à une appropriation tout à fait adéquate à leur

destination ultérieure. Ici encore l'administration, par des aménagements successifs, s'est efforcée d'apporter les améliorations indispensables à cet état de choses, mais il est facile de comprendre que ses efforts ont été, dans leur ensemble, beaucoup moins fructueux que pour les établissements du 1er groupe.

A cette première cause d'imperfection des bâtiments des colonies pénitentiaires, la guerre en a ajouté une autre singulièrement plus grave. Elle a en effet interrompu pendant une durée de 6 années tous travaux de constructions neuves et elle a sensiblement ralenti, en même temps, les travaux ordinaires d'entretien. Il en est résulté, pour toutes les colonies, une situation particulièrement défavorable, et, pour celles qui demandaient la réalisation d'un plan de réfection et d'aménagement échelonné sur plusieurs années, un retard des plus préjudiciables.

L'Inspection générale ne se dissimule nullement que la situation financière actuelle commande une extrême prudence dans l'engagement des dépenses, en particulier pour les constructions nouvelles, et que les travaux d'entretien eux-mêmes ne sauraient être que parcimonieusement entrepris. Elle ne peut d'autre part s'empêcher de constater que l'exagération de ce système de compression est susceptible d'entraîner de grandes difficultés pour le présent et, pour l'avenir, de sérieux mécomptes. En ce qui concerne notamment les dépenses d'entretien, il ne faudrait pas, par un souci d'économie poussé trop loin, ajourner indéfiniment des dépenses qui sont de nature à s'imposer d'année en année avec une urgence croissante, et se refuser à apporter dès aujourd'hui un remède à une situation qui ne pourrait qu'empirer. Ce serait là, il est inutile d'insister, une politique d'imprévoyance, qui risquerait d'alourdir démesurément les charges financières de l'avenir, quand celles-ci seront devenues inévitables. Tels travaux effectués aujourd'hui entraîneraient une moindre dépense que ceux qui s'imposeront dans quelques années quand l'état de délabrement des locaux se sera accentué.

Il ne faudrait pas, dans ce sens, ainsi que certaines constatations de l'Inspection générale l'ont révélé, que les directeurs des colonies, dans la crainte d'exposer leurs demandes à un ajournement, comme cela s'est passé pour les w. c. d'Aniane, les bains-douches d'Auberive etc.. etc... hésitassent à signaler en temps utile tous les travaux d'entretien ou même de grosses réparations, dont le caractère de nécessité leur paraît certain. C'est ainsi que, lors de leurs tournées, des Inspecteurs généraux ont vu leur attention appelée sur l'urgence de certains travaux qui n'avaient pas été signalés comme tels à la direction de l'Administration pénitentiaire; à la colonie des Douaires notamment, il n'a été demandé qu'un crédit d'environ 4.000 francs pour plafonnage des bâtiments de la ferme et réfection de gouttières. Or, le rapport d'inspection signale l'urgence de la réfection du hangar, du four de la boulangerie, des water-closets, de l'infirmerie, des appareils de chauffage de l'infirmerie ; à la colonie de Gaillon, où l'on

s'est contenté d'un millier de francs pour réparer les toitures, le rapport observe que des murs de soutènement sont en mauvais état, des cheminées à restaurer, des bureaux à refaire ; à Belle-Ile on n'a songé qu'à réparer le four de la boulangerie ; or la réparation de planchers, de plafonds et de gouttières a été jugé inéluctable ; à Saint-Hilaire, il n'a été demandé que des travaux aux toitures, au puits d'eau potable etc... alors que la nécessité de réparer les water-closets, la cuisine, la boulangerie, n'a été signalée qu'à l'Inspecteur général au cours de sa tournée; etc....

A côté de ces travaux qui offrent pour la plupart un caractère d'urgence incontestable, il y a pour plusieurs colonies des travaux neufs de construction ou d'aménagement dont on ne saurait méconnaître la grande utilité.

L'Inspection générale, à cet égard, a souvent été frappée du manque d'à propos dans le choix de divers travaux et du peu de souci d'établir entre eux des rapports indispensables de priorité.

Si, d'une façon générale, les grands travaux effectués lors de la dernière période (les années 1914 à 1919 mises à part) ont très justement porté sur la réfection ou l'installation des infirmeries, on ne semble pas avoir été assez loin, sous le rapport de l'hygiène, dans l'aménagement de certains locaux tels que les buanderies, les waters-closets et les bains-douches.

Par contre, dans certaines colonies, notamment à Auberive, à Belle-Ile, l'aménagement relativement récent des quartiers cellulaires a abouti à l'installation de bâtiments souvent disproportionnés avec le caractère et les besoins de ces établissements. Le quartier cellulaire d'Auberive, construit dans des conditions tout à fait remarquables, serait, à peu de chose près, à sa place dans une maison centrale; le nombre moyen de cellules annuellement occupées n'excède pas le dixième de leur total. C'est là une exagération qu'on a failli commettre à la veille de la guerre pour la colonie d'Aniane, à la suite d'actes d'indiscipline dont le personnel de l'époque avait été un peu rapide à grossir les conséquences. On a eu raison de ne pas se lancer aveuglément dans une dépense qu'il y aurait lieu aujourd'hui de regretter.

De ces constatations, l'Inspection générale est amenée à tirer une double conclusion : la première c'est qu'il serait expédient d'établir un plan général des travaux que commandent dans l'ensemble des colonies, d'une part l'intérêt bien entendu de la discipline, et d'autre part, l'hygiène et quelque confort des pupilles et du personnel, en attribuant à ces travaux un ordre d'urgence. S'il en était ainsi, on ne s'exposerait pas à faire dans telle de nos colonies des dépenses, souvent considérables, alors que l'emploi des crédits aurait permis des travaux plus urgents dans telle autre. Il faudrait, en d'autres termes, ne pas considérer les établissements ou les travaux à l'état fragmentaire, mais les envisager les uns par rapport aux autres.

De plus, il conviendrait que les directeurs des colonies ne se

contentassent pas de signaler aux Inspecteurs généraux lors de leur passage, leurs désidérata ou de leur exprimer leurs regrets, mais qu'ils prissent l'habitude de renseigner très exactement la Direction compétente non seulement sur le but, l'urgence et le coût approximatif des travaux qu'ils ont étudiés, mais encore sur l'ensemble des éléments et des moyens dont ils disposent et qui doivent entrer en ligne de compte.

C'est ainsi qu'on demande à Auberive l'installation de bains-douches, soit un crédit de 15.000 francs environ. Il eut fallu ajouter qu'il existe à Auberive une installation complète et tout à fait moderne, de bains-douches avec cabines, lieu de déshabillage, tuyauterie, etc... entièrement au point, sauf une chaudière et des tuyaux d'arrivée. Cela suffit pour que toute cette installation soit laissée de côté et pour qu'on donne des douches aux pupilles, dans une sorte de cave où sont déposés des baquets munis de robinets se terminant par des boîtes de conserves trouées.

On demande l'installation de logements pour gardiens, demande parfaitement justifiée vu les conditions d'hygiène dans lesquelles se trouvent certains d'entre eux; mais il faut ajouter qu'il existe un très vaste bâtiment inoccupé et qui paraît de nature à se prêter à l'aménagement de 3 ou 4 logements. Même observation pour la colonie correctionnelle d'Eysses en ce qui concerne les locaux autrefois affectés au poste de garde.

L'Inspection générale appelle instamment l'attention sur les desiderata exprimés dans les divers rapports particuliers en ce qui concerne les bâtiments des colonies publiques, en faisant observer d'une part, que pour les travaux d'entretien et de réparations, certains ajournements ne seraient que des économies à rebours; d'autre part, qu'en ce qui concerne les travaux de constructions neuves, et tout en y apportant un maximum de circonspection, il y aurait intérêt à dresser un plan d'ensemble des améliorations nécessitées par la discipline et l'hygiène et, pour son exécution dans la limite des disponibilités budgétaires, il conviendrait d'établir un classement par ordre de priorité.

L'Inspection générale exprime le vœu que ces projets de travaux lui soient présentés pour avis du Comité des Inspecteurs généraux et enfin que, sous réserve de circonstances inéluctables, le budget de l'Administration pénitentiaire ne soit pas un de ceux où les compressions de crédits soient exigées de la manière la plus inexorable.

Parmi les travaux les plus importants qui ont fait l'objet des remarques de l'Inspection générale figurent ceux destinés à des remises en état après détériorations résultant de la guerre. C'est ainsi que la colonie de Saint-Bernard (Nord) occupée par les Allemands pendant près de 4 ans, ne peut rouvrir ses portes qu'en 1921, les travaux de réfection n'ayant pu être achevé plus tôt; il y a là une dépense de 165.000 francs pour les travaux en cours, dont le

recouvrement doit être effectué dans les conditions prévues par le traité de paix; il en est de même à Clermont (Oise) pour une somme de 135.000 francs.

L'école de préservation de Doullens (Somme), qui a été évacuée pendant presque toute la durée de la guerre, a nécessité une somme qui atteint déjà 120.000 francs mais qui sera bien supérieure et dont une partie est payable par le Gouvernement américain; à Saint-Hilaire (Vienne), dont la ferme Chanteloup fut occupée par l'armée américaine durant une année, des travaux de réfection se montant à une vingtaine de mille francs sont en cours et ont été pris en charge par le Gouvernement américain.

Le matériel des colonies, dans son ensemble, appel'e peu d'observations; dans les colonies industrielles, en particulier Aniane, l'installation des ateliers et l'outillage sont satisfaisants. Il n'en est pas partout de même dans les colonies agricoles. Si le personnel de certaines colonies, comme Auberive, se déclare satisfait de son matériel rural, il en est autrement, par exemple à Belle-Ile et, surtout, à Saint-Hilaire où l'exploitation agricole est très importante et où elle se trouve considérablement ralentie par suite de l'usure ou de l'insuffisance du matériel. En ce qui concerne le gros outillage (instruments de labour, faucheuses locomobiles, etc.) c'est une question de crédits à laquelle s'appliquent très rigoureusement les observations formulées ci-dessus relativement aux travaux.

Pour les instruments légers, tels que pelles, pioches, bêches, etc. qui sont pour la plupart le produit de cessions des colonies pénitentiaires et l'œuvre des pupilles, on constate de nombreuses malfaçons. Il paraît indispensable de rechercher à améliorer la fabrication, faute de quoi il vaudrait mieux renoncer à orienter l'activité industrielle des enfants vers la confection de ces objets, puisqu'on les trouve aisément dans le commerce fabriqués en série et répondant incontestablement mieux au but auquel on les destine.

Pareil reproche ne saurait être fait au matériel fabriqué et cédé par les colonies pour l'usage alimentaire qui, d'une façon générale a été jugé suffisant.

De même en ce qui concerne les bancs, tables, etc... en usage dans les réfectoires et dans les classes et, qui dans certaines colonies demanderaient à être remplacés, on ne saurait trop insister sur l'utilisation dans les établissements où cela est possible (Saint-Maurice et Auberive par exemple, au centre de régions boisées) de la main-d'œuvre pupillaire. Tous les ateliers de sciage de bois et de confection d'objets de menuiserie seraient à cet égard à développer, et les cessions d'un établissement à l'autre, d'objets ainsi fabriqués à multiplier dans la plus large mesure.

Le matériel des infirmeries et pharmacies ne correspond pas toujours aux besoins de la population. Certains rapports ont signalé notamment l'insuffisance d'instruments d'usage courant; il faudrait que toutes les infirmeries pussent être pourvues d'un matériel susceptible de permettre au médecin non pas de pratiquer des opérations complexes, mais du moins les interventions urgentes qu'il peut être appelé à décider.

Par contre, les Inspecteurs généraux ont trouvé quelques pharmacies encombrées de médicaments dont il n'a jamais été fait usage, ou qui s'y trouvent en quantité trop abondante par rapport aux besoins; ils ont constaté en outre des médicaments dont la présence à la pharmacie remontait à de très nombreuses années, ce qui, dans l'hypothèse où on devrait y avoir recours, risquerait, d'en rendre l'effet inopérant, ou même nocif.

CHAPITRE III

PERSONNEL

Sous réserve de certaines différences tenant soit au caractère des établissements, soit à l'importance de leur effectif, toutes les colonies publiques de jeunes détenus comportent un personnel identique. Seul varie, selon l'effectif, le nombre des agents, en particulier des agents de surveillance; certains emplois, comme ceux de régisseurs de cultures n'existent pas partout, de même, dans le cadre des préposés aux services spéciaux, l'emploi de pharmacien a été récemment supprimé.

Aux termes du décret du 29 juin 1907 qui, abrogeant ceux des 24 décembre 1869 et 12 août 1905, et complété par divers textes postérieurs (décrets des 3 juin 1913, 21 avril 1914, 1er août 1919, 12 décembre 1919, 19 juillet 1920), constitue la charte du service pénitentiaire, le personnel des colonies publiques se divise en préposés : 1° à l'administration, 2° aux services spéciaux; 3° à la surveillance.

Le cadre des premiers comporte les emplois de directeur ou directrice (1), d'instituteur ou d'institutrice chefs, de comptables deniers ou matières, de commis, de régisseur de culture. A Belle-Ile on trouve un conducteur de travaux et à Aniane il y a eu jusqu'à ces derniers mois un instituteur chargé de l'enseignement technique.

Le cadre des préposés aux services spéciaux depuis la suppression des pharmaciens se compose exclusivement des médecins et des aumôniers.

Quant au cadre du personnel de surveillance, il comprend les surveillants et les surveillantes-chefs, les premiers surveillants

(1) Il n'y a qu'une directrice, à Cadillac

et surveillantes, les surveillants commis-greffiers, les surveillants et surveillantes, les surveillants et surveillantes-stagiaires.

D'après l'article 12 du règlement du 10 avril 1869, relatif aux établissements privés, mais dont de nombreuses dispositions s'appliquent aux établissements publics, le nombre des surveillants par rapport aux pupilles doit être de 6 p. 100. En fait, l'effectif de surveillance est fixé une fois pour toutes par les tableaux du personnel. Il est aux termes de l'arrêté du 20 octobre 1919 de 31 à la Petite Roquette, de 42 à Aniane, à Belle-Ile, à Saint-Hilaire et aux Douaires, de 40 à Saint-Maurice, de 35 au Val d'Yèvre, de 28 à Auberive et à Saint-Bernard, de 51 à Eysses, de 48 à Gaillon, de 26 à Doullens, de 24 à Clermont et 21 à Cadillac.

Le recrutement du personnel des colonies pendant la guerre et le remplacement des agents mobilisés a donné lieu à certaines difficultés tenant au peu d'aptitude rencontrée le plus souvent chez les hommes du service auxiliaire appelés à faire ces remplacements. Cette situation qui a pris fin et qui, au surplus, n'était pas particulière au personnel des colonies de jeunes détenus, n'a donc pas paru de nature à être retenue par l'Inspection générale.

Recrutement. — Le principe consacré par le décret de 1907, en ce qui concerne l'ensemble des établissements pénitentiaires étant celui de l'uniformité du recrutement et d'un personnel interchangeable, il en résulte que les colonies pénitentiaires ou correctionnelles se trouvent, en ce qui concerne ce recrutement et l'affectation de leur personnel, tant administratif que de surveillance, assimilées purement et simplement aux établissements pour adultes.

Il faut remonter à des instructions antérieures à 1907, en particulier aux circulaires des 3 mars 1902 et 25 août 1905 pour trouver l'indication d'une certaine sélection dans le personnel de garde affecté aux établissements de jeunes détenus. La circulaire du 3 mars 1902 invitait les préfets à renseigner l'Administration supérieure sur les candidats susceptibles de répondre à toute les exigences — surtout morales — de cette fonction qui « demande de la part des agents des qualités toutes spéciales », et celle du 25 août 1905, en insistant également sur les qualités morales et professionnelles, recommandait aux préfets de « signaler les candidats qui, par leur caractère, leurs aptitudes, leurs antécédents, les services déjà rendus, leur paraissaient remplir les conditions nécessaires pour assurer leurs fonctions ».

Il y avait là non pas la consécration d'une formule théorique de sélection entre le personnel des maisons d'adultes et des établissements de jeunes détenus, mais l'acheminement, tout au moins en ce qui concerne les surveillants, vers un triage pratique qui eût pu aboutir en fait au même résultat. On pourrait croire qu'on en rencontre encore la trace dans les dispositions des décrets du

1er août 1919 et 9 janvier 1920 qui ont créé des emplois de surveillants contremaîtres à l'origine (1) uniquement attribués aux surveillants préposés à l'éducation des pupilles ayant subi un examen professionnel. En réalité il n'en est rien.

D'une part, en effet, les textes susvisés ont bien fixé le rang dans la hiérarchie, des surveillants contremaîtres, en les assimilant aux premiers surveillants, ainsi que leurs traitements, mais les arrêtés qui devaient déterminer la nature des emplois et les conditions de l'examen n'ont pas encore été pris.

D'autre part, ce n'est pas parce qu'un surveillant sera dénommé contremaître surveillant que sa valeur professionnelle et son aptitude à enseigner seront accrus. Ainsi, cette réforme incomplète et encore imprécise a eu seulement pour but de parer à la suppression des contremaîtres libres ; mais, dans ses conditions actuelles d'exécution, elle ne saurait avoir pour effet de créer un corps technique d'enseignement professionnel dans les colonies publiques.

On peut donc dire que, d'une façon générale, l'idée de la sélection n'a pas prévalu, ni en ce qui concerne le recrutement du personnel administratif ni pour le choix du personnel de surveillance.

Pour le premier, aux termes du décret de 1907, les directeurs de colonies sont choisis parmi les directeurs de circonscriptions non assimilés, les contrôleurs et instituteurs-chefs, les comptables de 1re classe ; ils peuvent être nommés parmi certains fonctionnaires de l'Administration centrale ou départementale et des personnes jugées aptes par leurs services antérieurs ou leurs connaissances spéciales (décret de 1907 art. 24).

Les emplois d'instituteurs-chefs sont attribués aux comptables et aux instituteurs qui comptent un certain nombre d'années de services (art. 21).

Les comptables sont pris parmi les instituteurs ou les commis (art. 18).

Enfin, l'admission à l'emploi de commis, qui a lieu au concours est soumise depuis le décret du 23 août 1919, à une condition d'âge et à la possession du brevet élémentaire, et l'admission à l'emploi d'instituteur et d'institutrice qui ne donne pas lieu à concours suppose la possession du baccalauréat, du brevet supérieur ou du diplôme de fin d'études secondaires (art. 17).

Quant au recrutement du personnel de surveillance qui n'est ouvert aux candidats civils qu'à défaut de candidats militaires (en fait la proportion de ces derniers, qui était autrefois extrêmement faible, est depuis 1916, en voie d'augmentation constante et atteint 50 p. 100 des vacances), il n'est subordonné qu'à un minimum de taille, (abaissé par le décret du 21 avril 1914) à une visite médicale

(1) Depuis la préparation de ce rapport cette mesure a été étendue aux maisons centrales et aux prisons départementales.

et à un examen d'aptitudes. Quant à l'affectation, une circulaire du 3 avril 1914 leur déclare inapplicable comme aux surveillants des centrales, les instructions du 15 avril 1904, aux termes desquelles les gardiens d'établissements pénitentiaires ne peuvent pas être affectés dans une maison d'arrêt de leur département d'origine.

Le décret du 19 juillet 1919 a assujetti les candidats aux emplois de premiers surveillants à un concours dont l'arrêté du 24 juillet 1919 a fixé le programme dans des conditions analogues à ce qu'avait déjà institué l'art. 12 du décret de 1907 pour les emplois de commis-greffiers.

Sans doute, le principe de l'accession aux grades par voie de concours constitue un progrès sensible sur l'état de choses qui découlait de l'application du décret de 1907, d'après lequel les premiers surveillants étaient promus directement à leur grade, alors que les surveillants commis greffiers étaient assujettis à un examen d'aptitude.

Toutefois, l'expérience de certains des concours les plus récents n'a pas permis de concevoir de bien brillants espoirs pour la constitution future des cadres.

Aussi bien, l'Inspection générale préférerait-elle non pas les errements qui découlaient de la circulaire du 12 février 1903, aux termes de laquelle les Inspecteurs généraux, au cours de leurs tournées, étaient tenus de se faire présenter les candidats et de leur faire subir les épreuves, mais le système antérieur, qui assurait le recrutement du personnel gradé à la suite d'un stage à l'École pénitentiaire. Cette question étant toutefois très générale puisqu'elle s'applique à l'ensemble du personnel des prisons, ne paraît pas devoir être approfondie dans ce rapport. L'Inspection générale se borne à signaler que les raisons qui lui font regretter la disparition de l'École pénitentiaire acquièrent à l'égard du personnel des colonies singulièrement plus de portée et de force.

Ce qu'il importe, en outre, de mettre en lumière à cette place, ce sont les inconvénients qui ont déjà été dénoncés par l'Inspection générale en 1910 et qui découlent de l'homogénéité du recrutement et de l'avancement de l'ensemble du personnel pénitentiaire. Cette homogénéité en ce qui concerne le personnel de garde s'est même accrue par le décret d'août 1919 qui a généralisé l'appellation unique de surveillants.

Il est cependant hors de doute que les fonctions du personnel, tant administratif que de surveillance, dans les colonies de jeunes détenus, diffèrent essentiellement de son rôle dans les établissements d'adultes. L'Inspection générale ne veut pas insister outre mesure sur le caractère particulièrement éducateur et moral du rôle des premiers, car elle estime que, même dans les maisons centrales et les prisons, le personnel administratif et de surveillance ne doit pas perdre de vue la recherche de l'amendement des détenus. Mais si cela est vrai dans les établissements d'adultes (encore que dans les

prisons cellulaires cette action du personnel apparaît bien incompatible avec l'obligation du silence entre détenus et gardiens) les efforts doivent être singulièrement plus agissants auprès des enfants qui, quels que soient les motifs de leur envoi en colonie, ont toujours à leur décharge, dans le passé, la présomption d'ignorance et, dans l'avenir l'espoir du relèvement. C'est d'ailleurs ce point de vue qui avait inspiré la circulaire du 1er mars 1912, qui organisait pour le personnel des colonies publiques des conférences de surveillants dont les résultats, là où elle a été appliquée, ont d'ailleurs été insignifiants. Mais il y a plus : ainsi que les observations relatives à l'éducation professionnelle des pupilles le mettront plus loin en lumière, le rôle du personnel des établissements de jeunes détenus, et en particulier du personnel de surveillance, suppose des connaissances professionnelles parfois très spécialisées. Or, la plupart des ateliers des colonies fonctionnent en régie et les contremaîtres extérieurs, de même que les ouvriers libres, tendent, pour des raisons budgétaires, à s'effacer de plus en plus pour faire place aux contremaîtres-surveillants, dans le sens des instructions ci-dessus rappelées du 1er avril 1919, 9 janvier 1920. Le gardien ordinaire lui-même doit être capable non seulement de surveiller, mais encore d'enseigner aux pupilles la tâche qui leur est assignée. Il n'en est point ainsi dans les maisons centrales ou dans les maisons de courtes peines, où le rôle du gardien dans les ateliers se borne à la surveillance. C'est là la véritable circonstance qui milite en faveur d'un recrutement et même d'une carrière essentiellement distincts.

Il n'y aurait donc que des avantages à mettre fin au système du recrutement unique et du personnel interchangeable, à dissocier les deux cadres et à n'accepter dans les colonies de jeunes détenus qu'un personnel de surveillance spécialisé, répondant à des conditions particulières de recrutement, soumis à un examen d'entrée ou de passage qui lui serait propre, et susceptible de gravir les divers échelons de sa carrière, dans un cadre sélectionné.

On objecte à ce système la disproportion entre les postes du personnel de surveillance dans les colonies publiques et ceux des maisons centrales et des maisons d'arrêt, et l'on redoute que l'ouverture d'une carrière cloisonnée dans les colonies publiques n'offre pas suffisament de débouchés à des agents dignes d'avancement. Tel surveillant remplissant les conditions pour arriver à l'emploi de surveillant-chef ne pourrait pas obtenir satisfaction faute d'emploi dans les colonies publiques et resterait indéfiniment en attente dans les bas échelons de sa hiérarchie.

En faisant une telle objection, on n'oublie qu'un point, c'est qu'en dissociant les carrières et par conséquent les cadres, rien n'oblige de conserver pour les agents des colonies publiques les mêmes grades et les mêmes traitements que pour le personnel des maisons d'adultes. Il est très facile de concevoir une échelle d'avancement particulière au personnel des colonies de jeunes détenus, avec ses paliers propres,

et ouvrant à l'ensemble du personnel des débouchés aux emplois supérieurs, en nombre parfaitement proportionné à celui des maisons d'adultes.

Sans doute il n'y aura qu'un emploi de surveillant-chef par colonie soit 10 au total, alors qu'il existe autant d'emplois de surveillants-chefs que de maisons d'arrêt (374); mais on concevrait fort bien une proportion de premiers surveillants, par rapport aux surveillants des colonies, équivalente à celle des surveillants-chefs par rapport aux surveillants des maisons d'arrêt et l'assimilation du grade de premier surveillant d'une colonie à celui de surveillant-chef d'une prison.

En un mot, une fois le principe adopté, l'exécution n'est nullement incompatible avec l'adoption d'une formule d'avancement susceptible de satisfaire, en ce qu'ils auraient de légitimes, les désirs du personnel spécialisé.

Enfin, cette réforme dont le but et le résultat seraient de mettre à la disposition de l'administration un personnel plus éducatif que gardien, pourrait être le point de départ de tout un ensemble de mesures éducatives, dont certaines pourraient être prises dans les textes qui régissent les écoles professionnelles des pupilles de l'Assistance publique et dont les grandes lignes seront exposées plus loin.

Il en est de même pour les fonctions de directeur, d'instituteur-chef ou d'instituteur. Depuis les dispositions récentes qui dispensent les comptables de faire la classe, la spécialisation de ces derniers fonctionnaires ne présente pas d'intérêt, car il y va de soi que les fonctions du greffe ou de l'économat ne sont pas sensiblement différentes dans les colonies et dans les maisons centrales, mais pour ce qui est du directeur et des instituteurs-chefs ou ordinaires, il est superflu d'insister sur la profonde différence qui sépare leur rôle de celui de directeur, de contrôleur ou d'instituteur dans une maison centrale.

Le décret de 1907 ouvre l'accès aux fonctions de directeur non seulement aux instituteurs-chefs, poste qu'on ne rencontre que dans les colonies de jeunes détenus, mais encore aux contrôleurs et aux comptables de 1re classe, postes qui se trouvent dans les maisons centrales. C'est la regrettable consécration du principe de l'homogénéité du cadre pénitentiaire.

Quant aux emplois d'instituteurs-chefs, ils peuvent être donnés, soit aux instituteurs comptant dix ans de services, soit aux comptables munis d'un diplôme exigé du candidat instituteur et comptant au moins 5 ans de services. Par contre, les instituteurs-chefs peuvent accéder aux fonctions de contrôleur.

Dans le système préconisé par l'Inspection générale, le directeur de colonie ne pourrait se recruter (réserve faite des candidats de l'extérieur) que parmi les instituteurs-chefs de ces établissements et le recrutement de ces derniers proviendrait exclusivement du cadre des instituteurs.

Quant à ceux-ci, il est apparu au cours des tournées de l'Inspection générale que leur recrutement lui-même demanderait à être amélioré. On rencontre, en effet, dans les colonies publiques, même depuis l'arrêté du 29 février 1912 qui a supprimé les instituteurs extérieurs, plusieurs catégories distinctes d'instituteurs. Il y a d'abord les anciens militaires (moitié de l'effectif), et les instituteurs d'origine civile ; en outre, parmi ces derniers les uns, les plus nombreux, ne sont pouvus que d'un brevet de capacité ou même, s'ils étaient commis, peuvent n'avoir aucun diplôme universitaire ; les autres, en nombre restreint, sont titulaires d'un certificat d'aptitude pédagogique dont la valeur est certaine et il en résulte des méthodes d'enseignement et des résultats très différents d'une colonie à l'autre.

La question de l'éducation scolaire des pupilles fera l'objet d'observations ultérieures ou l'Inspection générale sera amenée à se demander si l'intervention d'un certain contrôle exercé par l'inspection de l'enseignement public ne serait pas ici désirable. D'ores et déjà, la question du recrutement des instituteurs à laquelle ce grave problème est intimement lié lui paraît de nature à être soulevée.

Sans que l'Inspection générale prétende critiquer la proportion réservée par la loi aux candidats militaires, ne serait-il pas possible de ne classer que les titulaires d'un diplôme équivalent à celui des candidats civils ? Quant aux candidats civils, il serait souhaitable qu'au moins tous les instituteurs-chefs fussent pourvus du certificat d'aptitude pédagogique, mais dans ce cas l'exigence des 10 années de services antérieurs ne paraît pas nécessaire, et un stage d'une durée moindre, même effectué dans les écoles publiques, pourrait sembler suffisant.

Avancement. — Retraites. — Discipline. — Les fonctionnaires et agents des colonies publiques sont soumis, en ce qui concerne les conditions de l'avancement, de la mise à la retraite et des mesures disciplinaires, aux dispositions générales qui résultent, pour l'avancement, du décret du 19 juillet 1919 et de l'arrêté du 26 juillet 1919; pour la mise à la retraite, de la loi du 9 juin 1853 modifiée par celle du 25 mars 1920; pour les mesures disciplinaires, du décret du 3 juin suivi d'un arrêté du 5 juin 1913, pour le personnel administratif et, pour le personnel de surveillance, du décret du 12 décembre 1919. Ce dernier texte a remanié l'échelle des sanctions disciplinaires, portant leur nombre de 6 à 10, depuis la réprimande jusqu'à la révocation, et a précisé les attributions du conseil de discipline.

Il n'y a pas à insister sur la portée de ces textes, non plus que sur ceux d'un caractère également très général, qui ont, en exécution de la loi du 12 octobre 1919. (Voir décret 9 janvier 1920, arrêté 7 février 1920), modifié l'échelle des traitements.

Habillement. — Le personnel des établissements de jeunes détenus jouit, en sus de son traitement, de certains avantages en nature qui sont, pour les gardiens, l'habillement ; pour tout le personnel, le logement et même, dans certaines colonies, l'attribution d'un jardin potager, le bénéfice d'acheter certains produits à l'établissement, enfin celui d'utiliser la main-d'œuvre pupillaire.

Sur la question de l'habillement, le seul vœu de l'Inspection générale serait que les envois de vêtements qui proviennent des maisons centrales ne subissent plus les très longs retards qui ont été déjà observés. Rien n'est plus regrettable, surtout pour les agents nouvellement installés, que de les voir revêtus de leur costume civil en attendant parfois des mois la réception de leurs effets d'uniforme.

L'uniforme des surveillants, quand ceux-ci observent la tenue réglementaire, n'appelle pas d'observations.

En revanche, celui des surveillantes, dans les maisons pénitentiaires, en ce qui concerne le petit bonnet et la collerette, ne donne pas l'apparence de dignité que les fonctions nécessitent. L'autorité des Sœurs de Charité dans les établissements d'assistance ou d'éducation tient peut-être autant du respect qu'inspire leur voile que de la règle dont il est le symbole. Rien n'empêcherait, semble-t-il, de consacrer pour les surveillantes pénitentiaires un nouveau modèle d'uniforme.

Logement. — En ce qui concerne le logement, l'Inspection générale a relevé au cours de sa dernière tournée, de très profondes inégalités, surtout sensibles en ce qui concerne le personnel de surveillance. Si le personnel administratif, d'une façon générale, est indistinctement logé dans les locaux des colonies publiques, il n'en est pas de même faute, dans diverses colonies, de locaux disponibles, de l'ensemble du personnel de surveillance ; d'ailleurs, les agents logés le sont dans des conditions très inégales. Cela tient, en partie, à l'insuffisance des locaux mais aussi, en fait, à ce que l'assiette du logement du personnel est uniquement déterminée par le grade, alors que l'élément charges de famille devrait intervenir. Un de nos collègues a relevé le cas d'une famille de surveillant, composée du père, de la mère, d'une fillette de dix ans et d'un bébé de six mois, qui n'ont pour tout logement, qu'une seule pièce basse, humide et mal éclairée ; d'autre part, les agents qui, victimes de l'insuffisance des locaux d'une colonie, en sont réduits à se loger dans les villages voisins, non seulement éprouvent ainsi, à raison des circonstances actuelles, la plus grande difficulté à trouver un logement, mais encore ne reçoivent plus d'indemnité compensatrice. Il y a là une situation qui apparaît comme illégitime et qui est susceptible d'entraîner, au sein d'un même établissement, des jalousies nuisibles au bon fonctionnement de la discipline.

Il serait souhaitable que, sur ce point, les doléances du personnel défavorisé fussent entendues, que des dispositions particulières en

faveur des familles nombreuses pussent être prises, et que ceux des agents qui ne bénéficient pas d'un logement en nature reçussent, comme par le passé, une indemnité spéciale.

Enclos potagers. — L'attribution au personnel — et en particulier au personnel administratif — d'un enclos susceptible de fournir des légumes potagers est un avantage appréciable, encore qu'assez peu répandu.

Au cours d'une mission accomplie par un de nos collègues, la question s'est posée de savoir si les légumes ainsi récoltés par l'agent bénéficiaire étaient susceptibles par ce dernier d'être échangés ou vendus au dehors; la question de l'échange entre fonctionnaire d'un même établissement est secondaire et peut être résolue par l'affirmative. Mais *quid* de l'intervention à cet égard de personnes étrangères et en particulier des marchands de comestibles ?

Des instructions précises interviendraient utilement en la matière.

Cessions de denrées et produits par les colonies à leur personnel. — L'autorisation accordée au personnel pénitentiaire d'acheter dans les colonies diverses denrées, produits alimentaires ou pharmaceutiques a sa raison d'être dans les difficultés d'approvisionnement que peut rencontrer ce personnel, au sein des agglomérations exclusivement rurales et presque toujours infimes où sont situées les colonies publiques. Elle a été réglementée par une série d'instructions dont les dernières portent les dates des 25 janvier et 16 février 1912, 17 septembre 1917, 30 juin 1920, et dont la fréquence témoigne qu'elles n'ont pas toujours été observées. Il importe cependant de bien établir (les textes susvisés le précisent) que cette tolérance est limitée aux ressources de la colonie ; il faut qu'il y ait des excédents de production ; ces achats ne doivent jamais porter, en principe, sur les produits faisant l'objet, de la part de la colonie, d'acquisitions pour son propre compte ou de cessions, non plus que sur les produits entrant dans la composition du régime alimentaire des pupilles. D'autre part, ce bénéfice ne saurait être réservé à une portion seulement du personnel, mais doit être étendu à l'ensemble du personnel d'administration et de surveillance, sans distinction de grade sous la seule réserve admise par les circulaires, d'une antériorité au profit des familles nombreuses.

Quant aux tarifs, s'il s'agit d'objets susceptibles d'adjudications, de soumissions ou de marchés, les prix doivent être ceux fixés pour ces opérations ; les autres articles doivent être cédés aux prix de vente en cours dans le commerce local, diminués, aux termes de la circulaire de 1920, de 15 p. 100. Les médicaments sont vendus au prix de revient qui, depuis les instructions du 9 mars 1903, est le prix facturé par la Pharmacie centrale des hôpitaux de Paris, unique fournisseur des établissements pénitentiaires.

Ce sont là des dispositions qui, surtout eu égard aux conditions

d'existence de ces dernières années, constituent pour le personnel des avantages suffisamment appréciables, pour que celui-ci s'en tienne très scrupuleusement aux instructions qui lui sont données et ne cherche pas à les outrepasser au détriment du Trésor.

Main-d'œuvre pupillaire utilisée par le personnel. — Il importe, à un degré égal, d'éviter les abus que certaines enquêtes ont révélés, en ce qui concerne l'utilisation de la main-d'œuvre des pupilles La circulaire du 2 février 1914, relative à l'utilisation des pupilles mineures, interdit l'emploi de celles de moins de 15 ans et prescrit qu'en cas d'affectation permanente d'une pupille au service d'un fonctionnaire ou agent, il doit être passé un contrat de louage analogue à ceux que régissent les placements extérieurs.

De même, sont fixés les tarifs de la main-d'œuvre intermittente à 0 fr. 40 par jour ou 0 fr. 04 par heure, et pour les travaux de broderie et lingerie 0 fr. 60 et 0 fr. 05.

Les circulaires des 15 septembre 1917 et 30 juin 1920 ont fixé, d'autre part, les tarifs généraux du travail effectué pour le personnel, par les pupilles dans les ateliers industriels (0 fr. 25 par heure) et dans les services agricoles (0 fr. 10 par heure, 1 franc par jour).

Ce sont là des tarifs qui ont paru nettement insuffisants au comité de l'Inspection générale qui s'est demandé s'il ne convenait pas d'émettre le vœu que l'emploi des pupilles pour le compte du personnel soit radicalement interdit. En tout cas il a été unanime à penser que d'une part, les tarifs ci-dessus étaient à relever et d'autre part que les dispositions restrictives des instructions sur la matière devaient être rigoureusement appliquées par un personnel dont le rôle essentiel est d'éduquer et d'enseigner les pupilles et non pas de s'en servir.

Ceci nous amène aux conditions dans lesquelles s'exécute le service du personnel.

Service du personnel administratif. — En ce qui concerne le personnel administratif, il y a peu à dire. Dans certaines colonies, on s'est plaint auprès des Inspecteurs généraux de l'insuffisance numérique des fonctionnaires et de l'accroissement de la besogne. Il est bien évident que les fonctions de l'économat et du greffe, depuis ces dernières années, ne sont plus ce qu'elles étaient à l'époque où ont été élaborés, en 1864 et en 1878, les règlements qui sont en vigueur. Ce point sera d'ailleurs repris ultérieurement. Mais, d'une part, il résulte d'une enquête générale à laquelle s'est livrée l'administration, qu'en principe, le temps de présence du personnel administratif ne dépasse presque jamais 8 heures par jour, sauf en fin de mois ou d'année et que dans bien des colonies il reste inférieur à ce chiffre. (Saint-Hilaire 9 heures, Clermont 8 h. 30, Aniane, le Val d'Yèvre, Belle-Ile, Saint-Bernard 8 heures, Saint-Maurice 7 h. 30, Les Douaires Auberive, Cadillac 7 heures, Eysses 6 h. 30).

D'autre part, ainsi qu'il sera exposé plus loin, la plupart des direc-

teurs de colonies répugnent à l'idée d'utiliser dans les services administratifs la main-d'œuvre des pupilles ; on peut considérer toutefois que dans les services tels que l'économat (dans son ensemble) la direction (sauf pour la tenue des dossiers) et le greffe (pour la comptabilité du pécule notamment) certains pupilles, spécialement choisis par le directeur — évidemment le plus grand discernement s'impose pour un pareil choix — pourraient être pour le personnel des auxiliaires non négligeables.

Service du personnel de surveillance. — La question des heures de service du personnel de surveillance est beaucoup plus délicate. La réglementation actuelle a trouvé sa dernière expression dans la circulaire du 21 juin 1920 qui augmente la durée quotidienne des heures de repos des agents, en prescrivant de leur accorder un repos de 1 h. 30 à chacun des repas de midi et du soir. Elle complète dans le sens de l'adoucissement du service de garde, les dispositions antérieures auxquelles sont dus le repos de descente de garde, le repos hebdomadaire, les congés en cas de maladie, les congés annuels. Si elle n'avait comme conséquence que de ramener à une limite voisine de 8 heures la durée du travail quotidien et si elle était d'une application facile, cette mesure en elle-même n'offrirait rien que d'heureux. Mais, quand on entre dans les détails de son application et qu'on en mesure les conséquences, on ne peut se défendre d'un certain sentiment d'inquétude. L'effectif théorique du personnel de surveillance est fonction du nombre des pupilles. Or, si l'on tient compte des vacances d'emplois, des congés annuels, des repos de garde et de maladies, cet effectif n'est jamais au complet ; il en résulte une très sérieuse difficulté qui n'est d'ailleurs pas particulière aux colonies de jeunes détenus, mais qui se retrouve dans tous les établissements pénitentiaires, pour déterminer, sans porter atteinte à la discipline, l'ordre de roulement suivant lequel les agents peuvent bénéficier de l'intégralité des trois heures de repas. Dans les établissements où les instructions ont été appliquées à la lettre, les heures de repas du personnel s'échelonnent sans discontinuité de 9 heures du matin à 7 heures du soir. Ailleurs on constate des graves divergences: ici tous les agents jouissent de l'heure et demie intégrale du repas du soir ; là n'y ont droit que les agents qui étant de garde reviennent passer la nuit à la colonie. Presque partout les directeurs ont été réduits à rechercher des combinaisons susceptibles de donner satisfaction aux agents dans toute la mesure du possible, sans toutefois nuire à la discipline. Il en est résulté des systèmes de roulement très différents d'un établissement à l'autre, et dans les colonies pénitentiaires comme dans les autres maisons, la lecture des ordres quotidiens de service accuse très nettement ces différences.

C'est ainsi que le service de garde se prend encore le matin, tantôt à 7 heures à Saint-Hilaire, au Val d'Yèvre, à Saint-Bernard,

tantôt à 7 heures 30 à Cadillac, à Aniane, à Auberive, à Clermont, à Saint-Maurice et aux Douaires. Le départ des agents a lieu à 17 heures 30 à Saint-Bernard, à 18 heures à Clermont, à 18 heures 15 à Eysses, à 18 heures 30 à Auberive, à Saint-Hilaire, aux Douaires, à 19 heures à Aniane, à Gaillon, au Val-d'Yèvre. Si l'on compare le total des heures de service par semaine, fonction du jeu des repos de garde, mêmes inégalités : il est de 75 heures à Saint-Hilaire, de 70 à Clermont pour les surveillants et de 52 pour les surveillantes ; il est de 68 heures aux Douaires et de 58 heures à Auberive, etc..

Mêmes divergences pour l'octroi du repos hebdomadaire. A Auberive, les agents ont toutes les semaines leurs repos de descente de garde et un repos dit hebdomadaire : à Saint-Hilaire le total des repos hebdomadaires et autres n'est plus que de 6 par mois ; le repos hebdomadaire n'est que décadaire à Saint-Maurice ; il est accordé tous les 15 jours au Val d'Yèvre. Il n'est pas jusqu'à la répartition des congés annuels qui ne soit rendue extrêmement difficile ; des inspections faites à la fin du mois de novembre 1920 ont révélé que dans certaines colonies, des agents n'avaient pas encore obtenu leur tour de départ.

Il y a donc défaut d'uniformité dans les heures de service et la durée de présence du personnel des colonies. Il n'y a homogénéité que sur un point, et c'est le plus regrettable, c'est sur les conséquences qu'entraîne cet état de choses à l'égard de l'emploi du temps des pupilles, notamment au sujet des heures du lever et du coucher. Aux termes des instructions, en effet et pour éviter les différences qui existaient dans les heures de lever et de coucher de la population détenue et par suite dans le nombre d'heures du service des surveillants et surveillantes, il a été adressé aux directeurs un tableau comportant l'obligation d'assurer le lever des détenus à 6 h 30 l'été et 7 heures l'hiver et leur coucher à 19 heures la semaine et 18 heures le dimanche.

Il en est résulté pour les colonies un abaissement général de l'heure du coucher des pupilles, qui, en particulier dans la période d'été, ne saurait apparaître comme sastifaisant ni au point de vue physique, ni au point de vue intellectuel, ni au point de vue moral. Si bien qu'on peut se demander, en présence de ce nouvel horaire si le temps soustrait aux travaux ou aux promenades de la journée d'un pupille ne paie pas un peu cher l'heure de repos supplémentaire octroyée aux gardiens.

C'est encore une raison pour laquelle l'Inspection générale en revient à l'idée exprimée au début de ce chapitre et développée dans ses précédents rapports, de la sélection du personnel de surveillance des établissements pénitentiaires. Si les surveillants des colonies de jeunes détenus constituaient un cadre à part, il serait facile de dresser un tableau unique de leurs heures de service quotidien, hebdomadaire ou annuel, qui aurait pour point de départ l'emploi du temps rationnel des pupilles et, s'il se traduisait pour

les surveillants par une augmentation de leurs heures de présence par rapport au personnel des maisons d'adultes, leur recrutement particulier, les connaissances exigées d'eux, le caractère et la durée du travail qu'on en attend seraient des éléments parfaitement de nature à justifier en leur faveur une échelle de traitement plus avantageuse que celles de leurs collègues.

La question ne serait d'ailleurs pas insoluble même dans le système actuel, par le jeu des heures supplémentaires.

S'il est vrai que l'expérience révèle (et les constatations de l'Instion générale ont précisément pour objet de les mettre en lumière) les inconvénients qui peuvent découler en pratique de mesures qui théoriquement sont justifiables, c'est que c'est souvent moins le principe qu'elles consacrent que l'application qui en est faite qui crée ou qui accroit ces inconvénients. De même que la circulaire du 21 juin 1920 a été bien rarement appliquée dans des conditions satisfaisantes, de même les instructions du 31 mars 1920 relatives à la réduction des services généraux ont donné lieu dans certaines colonies à des exagérations peu compatibles avec le fonctionnement de ces établissements.

Postes fixes. — A cet égard, on tend, en fait, à la règle absolue de la suppression des postes fixes de surveillants. Il en est résulté dans certains établissements, que non seulement les emplois de portiers, charretiers, jardiniers, buandiers n'ont plus été donnés que par roulement, mais que le même système a été adopté pour des emplois qui exigent, par leur nature, des qualités particulières et même une certaine spécialisation tels que ceux de surveillant à l'infirmerie ou dans les magasins de l'économat. Si ce système était poussé jusqu'au bout, nul doute qu'il en résulterait de graves désordres et même des dangers ; il est inutile d'insister sur l'impossibilité d'établir un roulement entre l'ensemble des surveillants pour la tenue de la pharmacie par exemple. De même l'intercurrence constante des préposés à la tenue des magasins empêcherait toute comptabilité et paralyserait, en cas de négligence ou d'indélicatesse, toute recherche de responsabilité. Il ne faudrait pas que, par un sentiment d'égalitarisme outrancier, tout agent pût n'importe quand être affecté n'importe où. S'il en était ainsi, rien ni personne ne serait bientôt plus à sa place.

Préposés aux services spéciaux. — Les observations relatives aux médecins, pharmaciens et aumôniers seront exposées à propos du régime sanitaire et de l'éducation religieuse.

Personnel externe. — Les préfets et sous-préfets, de même que les procureurs généraux ne se rendent pour ainsi dire jamais dans les colonies publiques comme les y invitent l'article 2 de la loi de 1850 et la circulaire du 20 mars 1868. Il y aurait intérêt à ce que

ces fonctionnaires, ou leurs délégués, se rendissent de temps en temps au siège de ces institutions pour en contrôler le fonctionnement.

Quant aux *Conseils de surveillance*, dont l'article 8 de la loi de 1850 avait prescrit l'institution et qui devaient comprendre un délégué du préfet, deux délégués du Conseil général, un membre du Tribunal civil de l'arrondissement et, dans les maisons pénitentiaires, quatre dames déléguées par le préfet, leurs attributions aux termes de l'article 124 du décret de 1869 sont restées assez vagues. En fait il n'existe nulle part de conseil de surveillance.

Cette lacune ne serait regrettable que si ces organismes avaient pu constituer de véritables comités de patronage chargés d'exercer une surveillance effective et une sorte de tutelle morale sur les mineurs libérés. Réduits au simple rôle envisagé par les dispositions du décret de 1869, leur utilité est plus que contestable. Il n'est d'aucun intérêt de multiplier autour des institutions administratives, des commissions purement consultatives qui d'une façon générale, quand elles veulent user de leurs prérogatives, entravent plutôt qu'elles n'aident le fonctionnement des organes agissants.

Néanmoins le décret du 7 juin 1917 a institué auprès des établissements visés par l'article 6 de la loi du 22 juillet 1912 (internats appropriés), des Commissions de patronage et de contrôle composées du préfet, du premier président de la Cour d'appel, du procureur général ou de magistrats désignés par ces deux derniers, du bâtonnier de l'Ordre des avocats, du président ou d'un délégué du Comité de défense des enfants traduits en justice, de l'inspecteur d'Académie, de médecins et de personnes s'occupant spécialement de questions relatives à l'enfance.

Aux termes de ce décret, cette Commission, outre son rôle de patronage, doit s'assurer que l'institution satisfait au but de la loi, signaler les améliorations désirables, et émettre son avis sur les questions qui lui sont soumises par l'Administration supérieure.

CHAPITRE IV

GREFFE ET ÉCONOMAT

Le fonctionnement des colonies publiques est assuré exclusivement à l'aide des fonds budgétaires. Les crédits qui leur sont alloués figurent au budget du Ministère de la Justice (Direction de l'Administration pénitentiaire) aux chapitres Personnel, Bâtiments et Mobilier, Exploitation agricole, Dépenses accessoires.

Les règles de la comptabilité tant en deniers qu'en matières édictées pour les maisons centrales sont, dans leur ensemble, applicables aux colonies publiques de jeunes détenus.

C'est ce qu'indique l'article 243 du règlement du 4 août 1864 sur

la comptabilité du pécule, sous certaines réserves, notamment que le journal général du pécule, le registre des comptes ouverts, le compte général du pécule, sont remplacés par deux livres, un livret et un relevé sommaire.

Quant à la comptabilité-matières autrefois réglementée par l'arrêté du 27 décembre 1847, qui date de l'époque où les colonies agricoles étaient annexées aux maisons centrales, depuis que ces établissements sont devenus autonomes, elle est en tous points régie par le règlement du 18 décembre 1878 (règlement provisoire applicable aux établissements administrés en régie).

I. — Greffe. — Comptabilité-deniers.

La différence entre les colonies publiques et les maisons centrales, en ce qui concerne la comptabilité-deniers est, tout d'abord, qu'il n'existe dans la plupart des colonies ni feuilles, ni livrets de travail.

En effet, il n'y a plus guère dans les colonies publiques d'ateliers fonctionnant à l'entreprise ; d'autre part, la cantine alimentaire ou accidentelle y étant ignorée, aucune dépense de ce chef n'est à imputer sur le montant du pécule disponible des pupilles.

Par contre, le comptable a à tenir certains comptes qui n'existent pas dans les maisons centrales. En premier lieu le système de transfèrement est particulier aux colonies publiques. En outre, il existe une comptabilité particulière qui est celle de l'avoir des pupilles placés et qui n'a pas d'analogie dans les maisons centrales.

Au total, le travail matériel du greffe des colonies publiques est à peu de chose près aussi absorbant que celui du greffe des maisons centrales. Mais tandis que dans ces derniers établissements il est très grandement facilité pour toute la comptabilité des ateliers et de la cantine qui, sauf contrôle et centralisation, est entièrement tenue par les détenus comptables, le comptable des colonies pénitentiaires doit effectuer seul l'ensemble des écritures aboutissant à sa caisse. C'est la raison pour laquelle l'Inspection générale ne verrait pas d'inconvénient à ce que, pour les écritures relatives à la comptabilité du pécule et à la tenue des livrets de caisse d'épargne, les pupilles fussent utilisés comme les détenus dans les maisons centrales.

Transfèrement. — Alors qu'il existe pour les détenus adultes un service de transfèrement autonome, qui n'a aucun lien de comptabilité avec la caisse des maisons centrales, dans les colonies publiques, la comptabilité des transfèrements régie par les instructions des 20 juin 1898 et 9 juin 1903 repose sur l'avance des frais de transfèrement par l'établissement destinataire.

Il ne s'agit d'ailleurs que des frais de transfèrement des enfants envoyés en colonie ou changeant de colonie, car ceux confiés à des patronages, aux termes des instructions du 7 juin 1878, 7 mars et

21 mai 1918 sont acquittés par l'Administration centrale, leur transfert ayant lieu sur ordres délivrés par les Parquets.

La circulaire du 17 avril 1918 élève l'indemnité journalière du personnel envoyé en transfèrement de 2 fr. 50 à 4 francs par jour et de 1 fr. 50 à 2 fr. 50 et 3 francs par nuit ; pour les enfants l'indemnité a été portée de 1 franc à 1 fr. 50. Ces dépenses font l'objet dans les colonies, d'avances à l'agent des transfèrements par la caisse du comptable. Les tarifs ci-dessus, on ne peut le contester, sont vraiment modiques.

Le système du transfèrement adopté pour les pupilles offre certains inconvénients. D'abord il prive l'établissement du concours des agents détachés à ce service, d'autre part, dans les colonies où la Trésorerie du comptable est gênée, les avances qu'il effectue de ce fait accroissent le découvert de sa caisse. Bien qu'en général le chiffre n'en soit pas trop élevé, peut-être serait-il néanmoins plus expédient de recourir à un système analogue à celui dont on use pour les adultes, sauf à apporter dans le choix du personnel et les conditions du transfèrement (moyens de transport notamment) les précautions et les variantes nécessaires.

Salaire des pupilles. — Tandis que le règlement de 1864, réglemente minutieusement la comptabilité du travail et du pécule dans les maisons centrales, la comptabilité des gages des pupilles placés et qui est particulière aux colonies publiques, n'a été fixée par aucun texte ; elle est laissée à l'initiative des comptables, qui ne suivent pas tous des procédés identiques. Il y aurait intérêt à ce qu'un texte vint préciser en cette matière les obligations des comptables et les modalités de leurs écritures. La comptabilité-deniers, dans certaines colonies, a donné lieu, à cet égard, à de graves observations de l'Inspection générale.

Cette comptabilité se traduit par deux ordres d'opérations : 1° la gestion des livrets de caisse d'épargne ; 2° celle des livrets de pécule.

1° Le système de la rémunération des pupilles placés repose en effet sur la constitution d'un livret de caisse d'épargne qui leur est délivré à leur libération.

En ce qui concerne la tenue de ces livrets, sur lesquels sont portés le montant du salaire des pupilles placés et les excédents du pécule quand ils dépassent 20 francs ; il n'existe aucune règle générale sauf que les versements du pécule doivent s'effectuer en fin d'année. Pour le salaire des placés la rétribution du patron est en principe versée par celui-ci à l'Administration par mandats trimestriels adressés au comptable aux époques fixées par le contrat.

Mais, comme il arrive que le patron fait pour le compte du pupille certaines dépenses (frais de vêtures) il déduit les sommes ainsi déboursées par lui et n'envoie au comptable que le solde.

Il serait bon que, dans les cas ci-dessus, ces dépenses ne pussent être faites qu'en vertu d'une autorisation du directeur et que le patron fût tenu d'envoyer aux comptables les factures de ces dépenses, pour tout contrôle utile. Il faut, en effet, prévoir et déjouer toute collusion possible entre le patron et les fournisseurs, ou même entre le patron et le pupille.

D'autre part, le comptable devrait ouvrir un registre de comptes individuels par pupille. En fait, ils se contentent de constituer des dossiers et d'inscrire les sommes reçues et placées par eux à la Caisse d'épargne, soit sur la couverture du dossier soit même sur des feuilles volantes.

Il serait bon que cette comptabilité trop succincte fut au moins répertoriée.

De plus, le pupille n'a communication de son livret de caisse d'épargne qu'à sa libération. Or, il peut s'être glissé des erreurs dans son compte et il est bien évident qu'il sera souvent beaucoup trop tard pour les redresser. Il devrait être fait obligation au comptable de communiquer trimestriellement ou annuellement au pupille un extrait de son livret de caisse d'épargne. Les détenus des maisons centrales reçoivent communication tous les mois du livret de pécule qui constate leur avoir et ils sont constamment en possession de leur livret de travail à l'aide duquel il est établi.

Tel devrait être le minimum de réglementation des livrets de caisse d'épargne.

Quant à leur remboursement, les instructions du 20 juin 1903 ont abrogé l'article 93 du règlement du 13 février 1899 prescrivant que les livrets de caisse d'épargne ne seront remboursés aux pupilles qu'à leur libération du service militaire.

C'est à l'époque de leur majorité, même s'ils sont encore sous les drapeaux, que ce remboursement doit être effectué.

Les instructions du 17 novembre 1918 ont fait obligation au comptable de déposer au receveur du bureau de poste les livrets des anciens pupilles afin que celui-ci les transmette à la caisse nationale d'épargne. S'il s'agissait de livrets de caisse d'épargne privée, ils devraient s'entendre avec les administrations de ces établissements ;

2° En ce qui concerne le pécule, sa comptabilité est régie par le règlement de 1864, et aussi par celui du 25 mai 1875 relatif au système des récompenses pécuniaires.

Aux termes de ces instructions, le pécule des jeunes détenus est alimenté par les sommes qu'ils apportent ou reçoivent et par le montant des bons points qui leur sont attribués.

Dans certaines colonies où fonctionnent des ateliers de travail à l'entreprise et dans celles où se pratique le placement en équipes extérieures, c'est également au pécule que sont versées les sommes gagnées par les pupilles (la moitié de leur salaire).

Nous reviendrons dans un chapitre subséquent sur le mode de rémunération du travail des pupilles.

Ce qu'il convient de retenir ici, c'est que tandis que le montant des bons points, ainsi que le salaire des pupilles dans les ateliers à l'entreprise, s'impute moitié sur le pécule disponible moitié sur le pécule de réserve, le demi-salaire des pupilles en équipe exterieure est entièrement versé au disponible.

Si la gestion du livret de caisse d'épargne est parfois laissée à un arbitraire excessif, par contre les obligations qui découlent de l'application du décret de 1875 peuvent paraître hors de proportion avec l'importance des sommes auxquelles elles s'appliquent. Il n'existe en effet dans les colonies publiques aucune dépense de cantine ; la plupart du temps il n'y a pas d'avantage de depenses de correspondance, les parents étant invités à fournir les timbres d'affranchissement ; d'autre part, les sommes supérieures à 20 francs sont annuellement versées à la caisse d'épargne ; on peut se demander dans ces conditions, si les exigences des décrets de 1864 et de 1875 relatifs à la distinction entre le pécule disponible et le pécule de réserve ont bien ici leur raison d'être. La valeur des bons points qui résulte du pourcentage fixé dans le décret de 1875 est d'environ 0 fr. 30 à 0 fr. 50 par mois et par enfant.

Il semble bien que la suppression d'une semblable distinction pourrait être réalisée et cette simplification apporterait dans les écritures du comptable un allègement qui n'aurait pas sa contre-partie dans un amoindrissement des garanties qu'assure l'observation du règlement susvisé.

Souscription aux emprunts. — Dans toutes les colonies au cours de ces dernières années, le mode d'emploi des fonds pupillaires a été complété par des souscriptions aux emprunts ; il y a eu là une excellente mesure qui non seulement a été intéressante pour le Trésor (à Aniane, en 1919, 10.868 francs ; à Auberive, total au 1er décembre 1921 : 67. 139 fr. 20 ; à Saint-Maurice : 105.000 francs) mais encore a donné à l'avoir des pupilles une affectation plus fructueuse que le placement à la caisse d'épargne.

Toutefois, tandis que pour ce dernier mode d'emploi le comptable règle annuellement sur les livrets des pupilles les intérêts provenant de leurs dépôts, la question de l'encaissement des intérêts trimestriels de l'emprunt et leur versement aux livrets de caisse d'épargne ou au pecule des pupilles est restée douteuse.

En fait, les comptables ont bien procédé à l'encaissement des coupons attachés aux certificats provisoires et en ont versé le montant au pécule, mais la présentation des titres nominatifs aux époques du paiement des arrérages n'a pas été faite ; ils estiment que ce sera aux pupilles, à leur sortie de la colonie à réclamer le paiement des trimestres écoulés.

On ne voit pas bien la raison, si ce n'est l'absence d'instructions

sur la matière, qui a dicté aux comptables des colonies publiques cette attitude purement passive ; elle prive en effet les pupilles d'un avantage parfaitement légitime puisqu'il n'est que la contre-partie de l'engagement pris par eux lors de leur souscription à l'emprunt ; elle entraîne d'autre part pour ceux maintenus plus de cinq ans dans une colonie depuis l'époque de leur souscription le danger de se voir opposer pour certains arrérages trimestriels la prescription de la loi du 24 août 1793 article 2277 du Code civil.

L'Inspection générale estime que des instructions devraient intervenir sur ce point après avoir pris l'avis, s'il y a lieu, du Ministre des Finances.

Avances au vaguemestre. — Les avances faites par le comptable au vaguemestre sont restées dans certaines colonies limitées à 350 francs par an. Elles ne sont pas toujours suffisantes et nécessitent en cours d'année des avances supplémentaires. Même dans les établissements où le chiffre de 500 francs a été adopté cette somme reste parfois inférieure au montant des frais tels que ceux qu'entraîne la réception de certaines marchandises.

Le comptable mentionne alors les avances supplémentaires au vaguemestre sous la rubrique « avances diverses ».

Il vaudrait mieux que l'avance au vaguemestre fût une fois pour toutes augmentée et qu'on n'eut pas recours à ces avances complémentaires.

Bijoux. — On trouve toujours dans les colonies pénitentiaires des bijoux ayant appartenu à d'anciens pupilles et qui n'ont pas fait l'objet d'un versement aux Domaines conformément aux instructions. Cette Administration se refuse systématiquement à leur vente. Il y a là une situation souvent dénoncée par l'Inspection générale et qui devrait être résolue.

Contrôle des directeurs. — Il a été observé dans certaines colonies que les directeurs ne vérifient pas au moins une fois par mois, suivant les prescriptions de l'article 232 du règlement de 1864, la caisse du comptable. Il conviendrait de leur rappeler par voie d'instructions une obligation dont rien ne les autorise à s'affranchir.

Caisses de patronage. — La comptabilité des *caisses de patronage* ne soulève en général pas d'observations. Ces fonds qui proviennent exclusivement de subventions de l'État et, quelquefois, des départements, servent à secourir les pupilles libérés. Ils ont été assez parcimonieusement répartis pendant la guerre, mais les dépenses ont surtout consisté en envois de colis et de subsides aux pupilles mobilisés. Dans certaines colonies, toutefois, on impute sur les caisses de patronage les dépenses de nourriture et de couchage des anciens

pupilles qui viennent de temps à autre rendre visite au personnel de la colonie. Cette pratique qui offre des inconvénients ne doit être admise que dans des cas tout à fait exemplaires.

Dans d'autres colonies, on procède à l'achat d' objets de vestiaire qui sont ensuite cédés soit aux pupilles, soit aux patrons pour le compte des pupilles. Il y a là une affectation qui détourne les fonds des caisses de patronage de leur véritable destination ; ceux-ci ne doivent être employés qu'à accorder aux colons et anciens colons des subsides en argent ou en nature, sans qu'il y ait lieu de rechercher des combinaisons aussi complexes pour la distribution de ces secours; ils ne doivent en particulier rien avoir de commun avec le remplacement du trousseau des pupilles placés.

Trésorerie. — Le fonctionnement des colonies publiques reposant entièrement sur le système de la régie, toutes les dépenses en sont acquittées soit à l'aide de mandats d'avances, par la caisse du comptable, soit sur mandats directs (quand elles excèdent 2.000 francs) payables à la Trésorerie générale.

Les dernières constatations de l'Inspection générale ont révélé à cet égard de graves retards dans la mise à la disposition des trésoriers généraux et des comptables des colonies des fonds nécessaires pour assurer les paiements. Pour les dépenses payables sur mandats d'avances, ce retard expose le comptable à des réclamations continuelles de la part des fournisseurs. Aussi, la plupart du temps n'attendent-ils pas l'encaissement des avances de la régie et font-ils ces paiements sur l'avoir de leur caisse; et, pour parer à ces éventualités, les comptables n'opèrent plus au Trésor les versements mensuels prévus par les articles 197 et suivants du décret de 1864. Cette pratique contraire aux instructions en vigueur, et qui nonobstant la conservation de sommes qui doivent faire l'objet de versements expose la caisse du comptable à être continuellement en déficit ne devrait pas être devenue la règle. Il est bien évident que sous la menace de suspendre leurs fournitures, surtout à une époque où la pratique des adjudications est rendue particulièrement difficile, les comptables croient en agissant ainsi, agir au mieux des intérêts de l'établissement.

On ne peut que souhaiter que les circonstances permettent la mise à la disposition des comptables en temps utile, des fonds nécessaires à l'acquittement des sommes exigibles.

Pupilles de l'Assistance publique. — La question du remboursement par les départements du prix de journée des pupilles de l'Assistance publique à l'administration pénitentiaire en vertu de la loi du 28 juin 1904 s'effectue conformément aux instructions des 27 août 1908 et 22 mai 1913, au vu d'états trimestriels dressés par les directeurs des colonies.

Les instructions ci-dessus prescrivent bien d'ajouter à la somme

forfaitaire correspondant aux dépenses permanentes des pupilles tous les frais de transfèrement, trousseaux, placement, gratifications, primes de capture, etc... se rattachant accidentellement à son entretien. Mais le taux de remboursement des dépenses permanentes fixé à 0 fr. 62 par jour à l'origine et qui correspondait au prix de revient de l'époque n'a jamais été modifié. Par contre, les tarifs remboursés par l'Administration pénitentiaire à l'Assistance publique par application des lois de 1898 et 1912 sont de beaucoup supérieurs et, notamment, ceux fixés par le décret du 31 août 1918, qui ont été augmentés par celui du 2 mars 1920.

Il conviendrait de réviser dans un sens analogue le prix de journée de 0 fr. 62 qui manifestement ne correspond plus au coût de l'existence des pupilles et dont la survivance grève injustement le budget des colonies publiques.

II. — Économat. — Comptabilité-matières.

L'absence, en général, de tout atelier à l'entreprise entraîne pour les économes des colonies publiques, l'obligation de procéder à des vérifications minutieuses des objets des ateliers comme de ceux des magasins.

En ce qui concerne les ateliers, la tenue des carnets réglementaires par les surveillants n'est presque jamais effectuée dans des conditions satisfaisantes. Le personnel actuel de surveillance d'atelier n'offre pas à cet égard la compétence que ces opérations supposeraient. Or, dans les ateliers industriels, et davantage encore dans les ateliers annexes des travaux agricoles, il est impossible de suivre les matières livrées aux ateliers sur les livres de comptabilité à partir de leur livraison. Elles n'y réapparaissent que transformées ou manufacturées, ce qui supprime toutes garanties en cas d'indélicatesse.

Comme l'économe ne saurait à lui seul tenir cette comptabilité complémentaire, il y a là un motif de plus, pour demander que les surveillants d'ateliers, dont le rôle à cet égard est particulièrement délicat, puissent offrir des garanties suffisantes. D'autre part, ici encore, il n'y aurait pas d'inconvénients à ce que certains pupilles particulièrement sélectionnés fussent admis à collaborer à la tenue de cette comptabilité sous le contrôle et sous la direction très étroite du surveillant et de l'économe.

Quant aux carnets de magasins (qui ne sont pas tenus partout), il advient fréquemment que les quantités qui y sont portées ne concordent pas avec les restants réels qui apparaissent lors des sondages, malgré l'exagération avec laquelle les instructions sont souvent interprétées par le personnel dans la tenue de ces carnets. Il se croit en effet obligé de n'utiliser que pour un mois seulement chacune des pages en tête desquelles figure la désignation avec son numéro de nomenclature de l'objet en magasin. Aussi recopie-t-on chaque mois

à la suite, et sur des pages nouvelles du carnet, la totalité de ces objets. Outre qu'il y a là une perte de temps inutile, surtout en ce qui concerne les objets qui ne sont pas de consommation courante, l'agent se borne à recopier, dans la colonne des restes en magasin, le chiffre du mois précédent en y ajoutant les entrées et en en retirant les sorties du mois écoulé. Si le chiffre initial était faux, la suite des opérations est manifestement inexacte. Mieux vaudrait continuer, le mois une fois écoulé, l'emploi de la même feuille pour mentionner la suite des opérations, mais en ayant soin de comparer par un collationnement rigoureux le chiffre indiqué à la colonne des restes en magasin avec les restes réels.

Il arrive souvent que le défaut de concordance a pour cause des prêts d'objets consentis au personnel ; outre que ces prêts, qui ne sont pas réglementaires, ne devraient être que tout à fait exceptionnels, il y aurait lieu de les mentionner sous une rubrique spéciale aux carnets précités de même que sur les fiches en usage, et le personnel devrait les restituer dans un délai aussi court que possible.

L'Inspection générale a souligné plus haut l'inconvénient qui résulte pour la tenue des magasins du changement fréquent intervenant dans le personnel. Quand une erreur est découverte, ce système aboutit à supprimer toute responsabilité. Il est nécessaire que les agents préposés à la garde et à la tenue des livres de magasins soient toujours les mêmes ; c'est le seul moyen de leur permettre d'acquérir une certaine spécialisation dans ces services.

Dans certaines colonies on a constaté que le livre journal n'était plus tenu depuis la guerre, le Directeur ayant autorisé l'économe à n'avoir qu'une main courante d'entrées. De graves retards ont également été signalés dans la confection des inventaires annuels et des comptes de gestion. On a donné pour causes à cette situation, aux Inspecteurs généraux qui en ont fait la remarque, l'insuffisance numérique du personnel des économats, et le surcroît de besogne de ces fonctionnaires. Il convient de répondre en citant l'exemple de la colonie de Saint-Maurice, où un changement de titulaire survenu en cours d'année ayant eu pour effet de multiplier les comptes à fournir, le nouvel arrivant a fait appel au concours de deux pupilles dont l'Inspecteur général en tournée a eu l'occasion d'apprécier non seulement le zèle et la bonne volonté, mais la très réelle connaissance des écritures.

Il n'est pas douteux que le travail des économats depuis la guerre a été très surchargé et rendu plus difficile par le renchérissement et la raréfaction des produits. Toutefois, ces difficultés ont été moins graves dans les colonies pénitentiaires que dans les maisons centrales, où l'absence de tout produit intérieur oblige l'administration à ne recourir qu'à des achats du dehors, tandis qu'ici l'exploitation d'un domaine rural, la possession d'un cheptel ont permis à la plupart des colonies de vivre de leurs propres produits.

C'est un point de vue qu'il ne faut pas négliger quand on examine

l'augmentation qui s'est produite dans le prix de journée alimentaire. Sans doute la mise la mise en valeur du domaine rural a nécessité plus de dépenses qu'auparavant, les frais d'achats des semences ou des engrais, les frais de transport, le remplacement, la réparation du matériel se sont traduits par des augmentations par rapport aux prix antérieurs ; or, les colonies, à la différence des exploitations privées, ne vendant pas leurs produits, ces dépenses n'ont pas été recouvrées par l'augmentation du prix de vente qu'ont subi, au profit desdites exploitations, les denrées mises sur les marchés. Mais, comme par ailleurs les colonies n'achètent pas, elles ont réalisé de ce fait une économie correspondant aux bénéfices commerciaux des cultivateurs, car le prix de revient alimentaire eût été beaucoup plus élevé si elles avaient dû recourir à ces achats. On ne peut guère procéder par comparaison avec celui des maisons centrales, car le régime alimentaire des jeunes détenus est plus coûteux que celui des adultes. Ce qui est vrai c'est qu'on assiste à une oscillation de prix de journée très variables d'une colonie à l'autre ; par exemple :

	1914	1915	1916	1917	1918	1919
	—	—	—	—	—	—
Aniane.....	2,699	3,008	2,817	3,004	3,926	3,750
Auberive.....	2,09	2,24	2,37	2,09	3,42	4,15
Cadillac.....	1,78	1,49	1,61	2,16	3,14	4,56
Belle-Ile.....	1,593	1,494	1,502	1,243	1,817	2,079
Eysses.....	2,69	3,18	3,95	2,04	4,26	5,10
Saint-Hilaire....	2,739	2,325	2,429	2,237	2,999	1,214

Il est impossible de tirer de ce tableau aucun enseignement, sauf que dans la plupart des colonies, il y a eu augmentation, parfois très notable du prix de revient alimentaire. Il est à souhaiter que, dans la mesure où elle provient sous les réserves ci-dessus, du renchérissement de la vie, elle n'aura qu'une durée momentanée et que là comme ailleurs, les effets de la guerre iront s'atténuant de plus en plus dans l'avenir.

Quand les choses seront rentrées dans l'ordre, il y aura lieu d'apporter le plus de soins possible, selon les observations ci-dessus à ces conditions d'exploitation des domaines des colonies pénitentiaires. Il y a là une véritable richesse dont il serait déplorable de compromettre le rendement.

C'est une des raisons pour lesquelles l'Inspection générale demande que le choix le plus judicieux préside à la désignation des fonctionnaires placés dans les colonies à la tête des exploitations. Aidés d'une part par des chefs de culture ayant des connaissances techniques sur lesquelles on pourrait compter, d'autre part, par un personnel de contremaîtres d'ateliers et de surveillants spécialisés, les économes ne seraient plus en butte aux difficultés qu'ils viennent de traverser, auxquelles sont pour la plupart imputables les lacunes constatées.

DEUXIÈME PARTIE

Les Pupilles.

CHAPITRE PREMIER

I. — ENTRÉE DES PUPILLES DANS LES COLONIES PUBLIQUES

Provenance pénale. — Aux termes de la loi du 5 août 1850 les colonies pénitentiaires sont effectées :

1° Aux jeunes détenus acquittés en vertu de l'article 66 du Code pénal comme ayant agi sans discernement mais non remis à leurs parents ;

2° Aux jeunes détenus condamnés à un emprisonnement de plus de 6 mois et qui n'excède pas 2 ans ;

Et les colonies correctionnelles doivent recevoir :

1° Les jeunes détenus condamnés à un emprisonnement de plus de deux années ;

2° Les jeunes détenus des colonies pénitentiaires qui auront été déclarés subordonnés.

Ce texe, en harmonie avec les dispositions du Code pénal de l'époque, ouvrait l'accès des colonies publiques à tous les mineurs ayant fait l'objet de poursuites et de jugements correctionnels, mais à eux seulement. Par rapport à la situation actuelle, il ne reflète plus la physionomie exacte de l'effectif des colonies publiques : d'une part, en effet depuis la loi de 1912, il est beaucoup trop extensif puisqu'il s'applique aux mineurs de tout âge ; d'autre part, en ce qui concerne la provenance, il est loin de constituer actuellement l'unique source de recrutement des enfants. Ceux-ci peuvent en effet avoir, à ce point de vue, des origines diverses, qu'il est possible de grouper en deux catégories : suivant que ce sont des délinquants ou criminels objet de poursuites pénales ou des non délinquants n'ayant pas été déférés aux Tribunaux répressifs.

1° Enfants n'ayant pas été déférés aux Tribunaux répressifs.

La question peut se poser de savoir si les mineurs qui ont fait l'objet de l'application des articles 375 et suivants du Code civil peuvent être envoyés en colonie pénitentiaire. Les dispositions du Code civil donnent au père le droit de faire détenir pendant une durée de 1 mois son enfant mineur de moins de 16 ans sur un ordre que doit à cet effet délivrer le président du Tribunal (art. 376) ou, à partir de l'âge de 16 ans, le droit de requérir du président du Tribunal sa détention pendant 6 mois au plus, (art. 377).

D'autre part, la loi du 5 août 1850 prévoit que l'éducation que doivent recevoir les mineurs pendant leur séjour dans les établissements pénitentiaires est également donnée aux mineurs « détenus par voie de correction paternelle » (art. 1).

De même, le règlement de 1869 sur les colonies contient un chapitre consacré aux mineurs détenus par voie de correction paternelle, mais aucun des textes législatifs susvisés ne stipule que la détention et l'éducation ci-dessus seront organisées dans les colonies de jeunes détenus. En fait, les colonies pénitentiaires publiques n'ont jamais reçu d'enfants détenus par voie de correction paternelle et ceux-ci sont placés dans des quartiers spéciaux de maisons d'adultes. Au surplus, il est à souhaiter que cette disposition surannée qui jure avec les tendances modernes du système éducatif des enfants et dont un projet de loi est sur le point de modifier les conditions d'application disparaisse de notre code sous sa forme actuelle.

C'est dans la loi du 28 juin 1904 que se trouve la source susceptible d'alimenter les colonies pénitentiaires ou correctionnelles d'enfants soustraits aux Tribunaux répressifs ; elle n'est applicable qu'à une catégorie particulière d'enfants : les pupilles de l'Assistance publique auxquels il est fait application de l'art. 2 de la loi précitée. Nous reviendrons sur ces dispositions.

2° Enfants objets de poursuites pénales.

Les différents partis que peuvent prendre les tribunaux répressifs à l'égard des enfants qui leur sont déférés ont été successivement déterminés par les anciens articles 66 et suivants du Code pénal, la loi du 19 avril 1898, celle du 12 avril 1906, enfin celle du 22 juillet 1912.

Avant la loi de 1912. — Le Code pénal complété par la loi de 1850 n'offrait d'autre alternative que d'envoyer le mineur délinquant (et par mineur il fallait entendre l'enfant de moins de 16 ans) dans une colonie pénitentiaire, ou de le remettre à ses parents.

Or, dans le premier cas, le système issu de la loi de 1850 n'inspirait pas une universelle confiance. Quant à la remise aux parents, quand ceux-ci étaient, indignes elle était peut être plus dangereuse encore pour l'éducation morale de l'enfant.

Il en est résulté de la part des Tribunaux une tendance à ne prononcer à l'égard des mineurs délinquants que des condamnations à de très courtes peines (inférieures à 6 mois) qui n'étaient pas accomplies dans les colonies pénitentiaires et avaient par suite, le double inconvénient de n'exercer sur le condamné aucune action ni intimidante, ni éducative.

Ce fut une des raisons pour lesquelles le législateur de 1898 conçut l'idée de recourir à l'égard des enfants *auteurs* de délits à la procédure d'éducation par la remise à l'Assistance publique qu'il instituait à l'égard des enfants *victimes*.

Au début de l'application de cette loi, on avait d'ailleurs pensé

qu'un même jugement pouvait, en cas d'insuffisance des mesures de la loi de 1898, prescrire l'envoi subsidiaire de l'enfant délinquant en colonie pénitentiaire.

C'est que des tribunaux comme ceux de Château-Gontier et de Mayenne (6 mars 1901, 2 mai 1902) avaient décidé.

Par son arrêt du 1er avril 1902, la Cour de cassation s'est montrée hostile à cette pratique.

Inopérante pour les raisons que l'Inspection générale a souvent mises en relief à l'égard des enfants victimes de délits ou de crimes, la loi de 1898 a abouti à des effets plus fâcheux encore à l'égard des enfants auteurs.

Aux multiples inconvénients qui ont été souvent signalés de la remise de ces enfants à l'Assistance publique (d'autant plus graves qu'il s'agissait d'auteurs de délits) la loi avait ajouté un élément d'incertitude quant au sort des enfants délinquants déférés aux Tribunaux.

C'est sur quoi l'Inspection générale insistait dans son rapport de 1903.

Depuis cette époque, deux textes sont intervenus qui ont apporté au système du Code pénal et de la loi de 1898 des modifications très profondes.

La première est la loi du 12 avril 1906 qui, ayant, à la différence de la loi de 1898 une portée exclusivement pénale, a modifié l'ancien article 66 aux termes duquel le mineur de 16 ans acquitté pour défaut de discernement pouvait être envoyé en colonie pénitentiaire, soit pour une durée déterminée, soit jusqu'à 20 ans.

La loi de 1906, a élevé à 18 ans l'âge de la minorité pénale et à 21 ans la limite du maintien de l'enfant dans une colonie pénitentiaire.

Mais cette loi comportait certaines distinctions entre les mineurs suivant qu'ils avaient moins de 16 ans ou 16 à 18 ans.

Au point de vue de la procédure, le mineur de 16 ans jouissait d'un privilège de juridiction ; aux termes de l'article 68 du Code pénal, il était justiciable du Tribunal correctionnel, à moins qu'il n'encourût la peine de mort ou une peine perpétuelle, ou qu'il n'eut des complices majeurs.

Quant au mineur de 16 à 18 ans, il ne bénéficiait pas de ce privilège.

Au point de vue de la peine, tout était subordonné à la question préjudicielle du discernement ; mais résolue par l'affirmative, le mineur de 16 à 18 ans subissait la même peine que les majeurs ; le mineur de moins de 16 ans, au contraire, bénéficiait d'une excuse légale atténuante ; sa peine était amoindrie dans sa nature (emprisonnement seulement) et dans ses conditions d'exécution, (colonies correctionnelles ou pénitentiaires).

Résolue par la négative, c'était l'acquittement du mineur, cette fois sans distinction d'âge, laissant au juge la faculté de le rendre à

sa famille, de l'envoyer en correction jusqu'à sa majorité en privant ses parents du droit de garde ou en prononçant contre eux la déchéance, de le confier à une personne ou une œuvre charitable et (s'il avait moins de 16 ans) à l'Assistance publique.

Modifications résultant de la loi de 1912. — *A)* Mineurs de 13 ans. — La loi du 29 juillet 1912 sans proclamer le principe de l'irresponsabilité des mineurs de 13 ans, prescrit qu'ils ne sont pas déférés à la juridiction répressive, mais au Tribunal civil en Chambre du Conseil.

Si le mineur n'est inculpé que d'une contravention, le juge de paix est compétent, mais en cas de récidive, le mineur est traduit devant le Tribunal civil en Chambre du Conseil. — Telle est la première et très importante innovation ; c'est la création des tribunaux pour enfants.

Quant aux mesures pouvant être prises contre les mineurs de 13 ans, l'article 6 apporte également des solutions toutes nouvelles. Contrairement à l'ancien article 66 du Code pénal, l'enfant de moins de 13 ans ne peut plus être envoyé en correction. Soustrait au juge répressif, il l'est également à la loi pénale.

Le Tribunal peut rendre l'enfant à sa famille, et dans ce cas, faire usage de la libertée surveillée, le confier à un particulier, à une institution charitable, le remettre à l'Assistance publique, le placer dans un asile ou internat approprié, ou enfin dans un établissement d'anormaux.

B) Mineurs de 13 à 18 ans. — A leur égard, la loi de 1912 a maintenu les grandes lignes de la législation antérieure et n'a apporté aucune modification aux effets de la déclaration de discernement tels qu'ils résultent de la loi de 1906.

Elle a seulement étendu à ces mineurs le bénéfice de la liberté surveillée et a introduit des réformes de compétence et de procédure donc certaines en fait, ayant déjà été réalisées par le Tribunal de la Seine.

En ce qui concerne la compétence, pour les contraventions, aucune modification; la poursuite est exercée devant le juge de paix statuant en audience publique. Pour les délits, pas de distinction entre les mineurs de 13 à 16 ans et ceux de 16 à 18 ans. Pour les crimes, les mineurs de 13 à 16 ans sont soustraits à la Cour d'assises, même (à la différence de la loi de 1906) s'il s'agit de crimes susceptibles d'entraîner la mort; seule est maintenue l'exception visant le cas où le mineur a des complices majeurs dont l'un au moins a plus de 16 ans et est présent ; la Cour d'assises est alors compétente.

Quant au mineur de 16 à 18 ans, il est justiciable de la Cour d'assises en cas de crime.

En ce qui concerne la peine, si le mineur de moins de 16 ans est déclaré avoir agi avec discernement, il est condamné, mais il

bénéficie d'une excuse atténuante; en matière criminelle sa peine ne peut être au maximum que de 20 ans d'emprisonnement et en matière correctionnelle, elle n'atteint que la moitié de celle qu'eût encourue un majeur; le mineur âgé de 16 à 18 ans au contraire est assimilé à un majeur.

Si le mineur, bien que reconnu coupable, est acquitté pour défaut de discernement, le juge peut, ou bien le remettre à ses parents ou bien l'envoyer dans une colonie pénitentiaire ou enfin le confier à une personne ou une institution charitable.

Par contre, tandis que le mineur, pendant l'instruction, peut être confié à l'Assistance publique, ce placement ne figure plus parmi les mesures que peut prendre le juge à son égard à titre définitif.

Tel est le mécanisme général de la loi de 1912.

Au point de vue du recrutement des pupilles dans des établissements pénitentiaires, les réformes des lois de 1906 et 1912 ont donc eu une double conséquence; la première est d'étendre le champ de recrutement des pupilles envoyés en colonie, en augmentant de deux ans l'âge de la minorité pénale; la seconde en sens inverse, de fermer l'accès de ces établissements aux enfants de moins de 13 ans.

De la combinaison de ces textes avec la loi de 1850 il résulte qu'on devrait rencontrer:

a) Dans les colonies pénitentiaires, des mineurs âgés de plus de 13 ans acquittés en vertu de l'article 66 du Code pénal ou condamnés à plus de 6 mois et à moins de 2 ans; 2° des pupilles de l'Assistance publique objets des dispositions de la loi du 28 juin 1904.

b) Dans les colonies correctionnelles: 1° des mineurs âgés de plus de 13 ans condamnés à plus de deux ans de détention ; 2° les pupilles insoumis des colonies pénitentiaires; 3° les pupilles de l'Assistance publique envoyés en colonie correctionnelle par application de la loi ci-dessus :

Les colonies correctionnelles contiennent en outre: 4° des mineurs tombant sous le coup de l'article 4 de la loi du 27 mai 1885, depuis la date d'expiration de leur peine jusqu'à leur majorité; 5° des majeurs de 21 ans, ayant subi des condamnations au cours de leur minorité et ne les ayant pas, à l'époque de leur majorité, entièrement purgées (ces deux catégories de condamnés ne sont pas en effet transférés dans des établissements d'adultes).

Tels sont, au point de vue de leur provenance pénale, l'ensemble des mineurs qu'on rencontre dans les colonies publiques.

Cette situation a suggéré à l'Inspection générale diverses observations portant d'une part sur le mécanisme de la loi du 28 juin 1904, d'autre part sur certaines des conséquences titrées de l'application de la loi du 22 juillet 1912.

Les dispositions de la loi de 1904 qui aboutissent à la remise d'enfants à l'Administration pénitentiaire alors qu'ils ne comparaissent pas devant les tribunaux répressifs ne lui paraissent pas à l'abri de toute critique.

Il convient d'observer en effet que, parmi les pupilles de l'Assistance publique figurent des enfants qui lui sont envoyés par application des lois de 1898, 1906, ou 1912 voire des enfants acquittés par un Tribunal correctionnel comme ayant agi sans discernement. Il y a quelque chose de curieux dans cette décision du Tribunal civil qui peut avoir pour résultat de placer dans une colonie pénitentiaire ou correctionnelle un enfant que le Tribunal correctionnel aura précisément, par sa remise à l'Assistance publique voulu soustraire à ces établissements correctifs.

Autre observation, plus grave encore ; la loi du 28 juin 1904 ne distingue pas entre les mineurs de plus ou de moins de 13 ans. Et il se produit ce phénomène bizarre et regrettable qu'un pupille de l'Assistance, de moins de 13 ans donnant de très graves sujets de mécontentement peut encourir de la part du Tribunal civil son envoi en colonie pénitentiaire, alors que le même enfant, s'il a commis un crime ou un délit susceptible de mettre en mouvement l'action publique dans les conditions de la loi de 1912 ne pourra être l'objet que des mesures d'éducation et d'assistance réservées par cette loi aux mineurs de moins de 13 ans, et exclusives de tout envoi en correction.

Tandis que la loi de 1912 a fait disparaître la possibilité d'envoyer dans une colonie pénitentiaire un enfant de moins de 13 ans, même auteur de délit ou de crime, et que par suite aucun mineur de cet âge ne doit plus se trouver dans ces établissements; en fait, la survivance de la loi du 28 juin 1904 fournit des exemples d'enfants de moins de 13 ans (et il ne s'agit même pas d'enfants délinquants) envoyés en colonies. L'effectif des pupilles de l'Assistance publique est actuellement de 30 à Saint-Hilaire, 7 à Auberive, 6 aux Douaires, 3 au Val d'Yèvre, 2 à Saint-Maurice, 3 à Belle-Ile, 1 à Aniane, 12 à Eysse, 3 à Gaillon, 8 à Clermont, 4 à Cadillac, et à Saint-Hilaire, par exemple, près de la moitié de ces enfants ont moins de 13 ans.

On peut d'ailleurs citer un cas particulièrement curieux en ce qui concerne un enfant de moins de 13 ans pupille de l'Assistance envoyé en colonie par application de la loi du 28 juin 1904 par décision du Tribunal civil. L'enfant en question a commis un délit, est passé en vertu de la loi du 22 juillet 1912 devant le Tribunal pour enfants, qui par application de la loi de 1912, l'a envoyé dans un internat approprié. Le mécanisme des deux lois de 1904 et 1912 a donc abouti à faire sortir un enfant d'une colonie pénitentiaire grâce à l'accomplissement d'un délit.

Il n'est pas jusqu'à la suite possible donnée par la loi de 1904 à ces placements qui ne soit critiquable. Que penser en effet de cette

simple décision du préfet, qui peut mettre fin à la mesure ordonnée par un Tribunal ?

Enfin, au point de vue financier, ces mesures donnent lieu à un échange de comptes extrêmement complexe entre l'Administration pénitentiaire et l'Assistance publique, celle-ci remboursant à l'Administration pénitentiaire les frais de ses pupilles placés dans les colonies, alors qu'en revanche l'Administration pénitentiaire rembourse à l'Assistance publique les frais de séjour des enfants auteurs de délits ou de crimes, qui lui sont remis par application de la loi de 1898 (art. 5 de la loi de 1904. Circulaires de 1908, 1911, 1912, 1913). D'autre part, ainsi qu'il a été signalé précédemment, les dépenses respectives ne sont pas équitablement calculées.

C'est pour toutes ces raisons que, bien que le contingent d'enfants ainsi confiés à l'Administration pénitentiaire n'ait pas été jusqu'ici très considérable, (525 de la période 1910 à 1920) l'Inspection générale estime qu'il vaudrait mieux renoncer au système de la remise à l'Administration pénitentiaire des pupilles de l'Assistance publique comme elle est d'ailleurs d'avis qu'il devrait en être de tous les enfants, en dehors des cas où, déférés devant les tribunaux répressifs, ceux-ci ont prononcé à leur égard les sanctions que la loi de 1912 a cru devoir approprier à chacun d'eux.

C'est à une conclusion analogue en effet que l'Inspection générale a été amenée, à la suite de l'examen de l'application de la loi de 1912 aux mineurs de 13 ans. Ceux-ci, comme les pupilles de l'Assistance publique, sont soustraits aux tribunaux répressifs, et ne tombent pas sous le coup de la loi pénale. Dès lors, ne peut-on se demander pourquoi l'Administration pénitentiaire a assumé la charge, non seulement de servir d'intermédiaire avec les institutions privées tributaires de la loi de 1912 (1) mais encore de présider à l'organisation et au fonctionnement des institutions publiques innovées par la loi, en particulier des internats appropriés. En fait l'Administration n'a institué qu'un seul établissement de ce genre, en lui affectant une des fermes de la colonie de Saint-Hilaire, la ferme Chanteloup. Encore est-il exclusivement réservé aux garçons; il n'existe pas d'internat approprié pour les filles.

L'intervention de l'Administration pénitentiaire en cette matière ne paraît pas s'imposer puisque pour l'exécution des mesures prévues par la loi du 11 avril 1908 sur les prostitués mineurs, qui sont également l'objet de décisions du Tribunal civil en chambre du Conseil, ce sont les services généraux de l'Assistance publique qui ont été compétents.

La question vaut d'être posée; il est bien vrai qu'à la différence des prostitués qui ne commettent pas un délit au sens pénal du mot, les mineurs de 13 ans poursuivis en vertu de la loi de 1912 sont des délinquants ou des criminels.

(1) La question des établissements privés sera examinée dans le rapport d'ensemble de l'année prochaine.

Mais cette circonstance, qui peut avoir des conséquences très importantes en ce qui concerne la poursuite, le jugement et les causes susceptibles de mettre fin aux mesures découlant du jugement, doit-elle influer sur l'exécution de ces mesures, qui, elles, affirme-t-on, n'ont aucun caractère pénal et demeurent des mesures d'éducation et d'assistance?

D'autre part, les articles 7, 8, 10 et 13 du décret du 31 août 1913, pris en exécution de la loi, associent très étroitement les magistrats de l'ordre judiciaire aux décisions d'ouverture et de fermeture, de fonctionnement, de contrôle et de surveillance des institutions légales; l'article 15 donne compétence au président du tribunal pour les décharger de la garde des enfants et prendre toutes mesures nécessaires.

Il y a, aux termes de cet ensemble de dispositions, un contact entre les magistrats de l'ordre judiciaire et les institutions intéressées, beaucoup plus étroit que pour les colonies pénitentiaires, et ici, encore très analogue à ce qui se passe pour les institutions de la loi de 1908.

On peut, en conséquence, avoir de fortes raisons de douter, notamment pour les internats appropriés, du bien fondé du contrôle de l'Administration pénitentiaire et en tout cas souhaiter qu'un règlement d'ensemble précise ce point entre autres. S'il est vrai, en effet, que le décret du 31 août 1913, complété par celui du 27 mars 1920 a déterminé les règles générales d'autorisation, de surveillance et de contrôle des personnes ou des institutions charitables habilitées à recevoir des mineurs, par contre, les conditions de placement dans un asile ou dans un internat approprié, pas plus que dans un établissement d'anormaux, n'ont fait l'objet d'aucune disposition réglementaire.

Il importerait en particulier qu'on put connaître quel est le régime éducatif et disciplinaire que doivent pratiquer de semblables institutions, alors qu'il paraît actuellement laissé à la seule initiative du personnel dirigeant.

Quant à la consécration par voie réglementaire, de l'état de choses actuel, l'Inspection générale, pour diverses raisons développées plus loin, estime qu'elle n'est pas désirable.

En tout cas, à s'en tenir ici au problème de la provenance pénale des enfants, l'Inspection générale préconiserait un système qui reposerait sur un parallélisme étroit entre la juridiction chargée de statuer sur les mineurs, et l'Administration à laquelle serait confié le soin de leur éducation et de leur surveillance. A l'Administration pénitentiaire en vue de leur placement dans des colonies, continueraient à être remis tous les mineurs ayant fait l'objet d'un jugement de tribunal correctionnel (et il ne resterait que ceux de plus de 13 ans passibles de la loi de 1912). Tous les autres enfants soustraits à l'éducation de leurs familles en vertu d'une décision de l'Administration ou du Tribunal civil seraient groupés sous l'égide d'une Administration particulière, qui pourrait être à égale distance de l'Administration pénitentiaire et de celle de l'Assistance publique.

Réunissant sous le nom d'enfants en danger moral d'une part, les mineurs de 13 ans de la loi de 1912, d'autre part les pupilles vicieux de la loi du 28 juin 1904, les prostitués mineurs de la loi du 11 avril 1908 (loi dont l'Inspection générale souhaite ardemment la refonte et l'application), il pourrait même être expédient de confier à cette tierce Administration la surveillance de certaines catégories d'enfants tributaires des lois du 24 juillet 1889 et 29 avril 1898, dont la charge pèse actuellement et dans des conditions si fâcheuses sur les fonctionnaires départementaux de l'Assistance publique.

Au moment où le problème de la création d'un Office de l'Enfance est à l'ordre du jour, l'Inspection générale fidèle aux observations qu'elle n'a jamais cessé de formuler à cet égard verrait avec soulagement semblable scission s'opérer parmi les pupilles confiés à l'Assistance publique.

Ce qu'on a coutume en effet d'appeler l'Assistance publique, n'est autre chose que le service départemental des enfants assistés dont le personnel, chargé de l'assistance des enfants malheureux, ne dispose d'aucun établissement particulier et par suite d'aucun système d'éducation corrective à l'égard des enfants pervertis ou susceptibles de se pervertir. Il y a cependant, en la matière, tout un outillage à créer, ou à perfectionner. Est-ce à l'Administration chargée de la protection des enfants en état d'abandon matériel que doit incomber le soin de la création et du fonctionnement d'institutions destinées à des enfants en état d'abandon moral? En dépit de l'assimilation légale, la différence entre les deux situations est tellement profonde qu'on peut le contester.

On ne saurait se dissimuler que la prise en considération de l'ensemble de ces vœux serait subordonnée à une refonte générale de certains textes en vigueur, tels que les lois de 1889, 1898, 1904 et 1912, mais, d'ailleurs un travail de codification et d'adaptation s'impose. Des lois, comme celle de 1898, sans avoir été abrogées sont d'une application impossible en présence de la loi de 1912. Quant à l'article 2 de la loi de 1904, il aboutit à créer des situations critiquables ou même choquant le bon sens. L'absence de réglementation, là où elle serait nécessaire aboutit à la confusion et à l'incertitude dans l'application des lois. Plus que jamais, un travail de mise au point et de synthèse est désirable en ce qui concerne l'ensemble des mesures applicables à la préservation et à la correction des enfants.

Avant de clore ce chapitre, il peut y avoir intérêt puisque nous avons fait, dans la première partie de ce rapport, allusion à la colonie de Hagueneau, (Bas-Rhin), à donner un aperçu comparatif de son régime.

La colonie de Haguenau, encore tributaire de la réglementation

provisoire de l'Administration pénitentiaire en Alsace-Lorraine est affectée à des catégories particulières de mineurs qu'on ne rencontre pas dans nos autres établissements. Elle reçoit, d'une part, les mineurs délinquants envoyés par application des articles 66 et 67 du Code pénal, applicables depuis peu en Alsace et en Lorraine et d'autre part une double catégorie d'enfants toute spéciale: d'abord, des enfants placés par voie de correction paternelle, et en second lieu, des enfants confiés à l'Administration pénitentiaire par application de dispositions du Code local sur l'éducation correctionnelle.

L'éducation correctionnelle des mineurs était entièrement confiée en Alsace-Lorraine aux Services pénitentiaires. Ces mineurs sont des enfants et adolescents délinquants ou moralement abandonnés ou réunissant ces deux conditions. Ils sont placés dans une famille, dans une maison d'éducation ou dans une colonie. Le placement de ces pupilles procède, de considérations et dispositions légales, très différentes de celles appliquées dans le reste de la France; il résulte, soit de l'application de textes du Code pénal, soit, le plus souvent, de ceux du Code civil.

Le Code pénal local dans ses articles 55 et 56 fixait que l'enfant délinquant au-dessous de 12 ans ne pouvait être poursuivi pénalement. Le Tribunal pouvait décider qu'il serait placé dans une famille ou dans une maison d'éducation ou de correction et que l'inculpé, âgé de plus de 12 ans et de moins de 18 ans révolus, serait acquitté, lorsqu'il aurait été reconnu avoir agi sans discernement; dans ce cas le jugement décidait s'il devait être rendu à sa famille, ou placé dans une maison d'éducation ou de correction.

L'article 56 du Code pénal allemand est donc analogue à l'article 66 du Code français modifié par la loi du 22 juillet 1912.

L'application des dispositions du Code civil aux enfants délinquants ou moralement abandonnés résulte de principes différents de ceux de la législation française. Le Code civil allemand méconnaît, dans une large mesure, les droits de puissance paternelle tels que nous les comprenons. Il demande au père l'autorisation de placement dans la maison d'éducation ou de correction mais, si ce dernier refuse, le Tribunal des tutelles peut estimer que l'intérêt moral ou physique de l'enfant est mis en péril par le fait que son père mésuse du droit de prendre soin de l'enfant et qu'il y a lieu d'envoyer ce dernier dans une famille convenable ou dans une maison d'éducation ou de correction. Dans ce cas, la déchéance de la puissance paternelle n'est pas prononcée, le droit de garde est seulement enlevé au père et transmis à une tierce personne. Si le père a donné le consentement, l'enfant est placé en vertu d'un véritable acte administratif résultant de l'exercice d'un droit de police prévu par les articles 123 à 127 de la loi d'exécution du Code civil en Alsace-Lorraine.

Le pupille en danger de perversion morale peut être signalé au Ministère public par l'autorité communale ou de police, par ses

parents ou même par un particulier. Le Ministère public requiert devant le Tribunal de tutelles le placement en éducation correctionnelle. Le Tribunal prescrit le placement et donne son avis sur la façon de l'effectuer. Le chef de l'Administration pénitentiaire décide si le placement doit avoir lieu dans une famille ou dans une maison d'éducation ou de correction. Il ordonne également la libération à titre définitif ou provisoire.

A la fin de 1920, la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et la liberté surveillée est entrée en application en Alsace et en Lorraine. Les articles 3 et 21 de cette loi (ancien article 66 C.P) ont été substitués aux articles 55 et 56 du Code pénal allemand. Enfin, les lois des 27 et 28 juin 1904 et 18 décembre 1906 ont permis de placer dans les services de l'Assistance publique des enfants relevant antérieurement de l'Administration pénitentiaire.

Nous ne sommes pas encore sortis, en Alsace et Lorraine de la période provisoire pendant laquelle les dispositions pénales applicables aux mineurs sont empruntées partie à la législation française, partie aux anciennes législations locales mais il n'y a pas lieu d'insister sur ce régime provisoire.

II. — SÉLECTION DES PUPILLES

Dès avant la loi de 1912, le principe de la sélection des pupilles a été considéré comme la base de toute éducation pénitentiaire; celle-ci peut s'envisager sous une série d'aspects ; on peut concevoir :

1° Une sélection basée sur l'état physiologique des pupilles ;
2° La sélection par âge ;
3° La sélection par connaissances scolaires, ou par aptitudes professionnelles ;
4° La sélection par catégories pénales ou, si l'on préfère, par degré de perversité morale ;
5° La sélection par origine urbaine ou rurale.

1° La sélection basée sur l'état physiologique des enfants est peut-être la plus importante. C'est celle qui n'a été jusqu'à présent qu'à peine prévue par la loi, sans être réglementée, et qui n'a été qu'esquissée en fait.

Si l'on met à part la loi de 1909 sur les classes de perfectionnement d'arriérés, qui n'a aucune portée pénitentiaire, l'article 6 de la loi de 1912 est le seul texte qui, envisageant l'envoi de certains enfants dans des établissements d'anormaux, suppose, de la part du tribunal, l'accomplissement d'une sélection entre les enfants d'après leur état physiologique.

La loi s'en est d'ailleurs tenue là. Elle n'a ni précisé ce qu'il fallait entendre par enfant anormal, ni indiqué par quelles personnes et selon quelle procédure, la sélection ci-dessus serait effectuée, encore moins à quelles conditions doivent répondre les établisse-

ments d'anormaux, dont il n'existe actuellement que très peu de types.

Il n'a été vu, au cours de la dernière tournée de l'Inspection générale, qu'un seul établissement de ce genre, encore contient-il peu d'enfants de provenance pénale. C'est l'école ouverte par M. le Dr Renault, médecin-chef de l'asile public de Fleury-les-Aubrais, qui groupe une centaine d'enfants à qui sont appliquées les méthodes de psychothérapie et donné un enseignement dont le seul défaut serait d'être à l'heure actuelle encore plus scolaire que professionnel, mais dont les conditions sont extrêmement rassurantes. Bien qu'il soit à souhaiter que les institutions de ce genre soient organisées à l'écart des établissements d'aliénés, il faut convenir, en ce qui concerne l'école de Fleury-les-Aubrais qu'au point de vue de l'installation, de l'outillage, du personnel enseignant, de la marche générale de l'institution et des résultats, l'exemple de cet établissement est à suivre.

Quoi qu'il en soit, à l'exception d'un texte sans grande répercussion pratique et en dépit de certaines initiatives encore très isolées, on peut dire, en le regrettant, que la question de la sélection des anormaux en est restée à peu près au même point, non seulement qu'à l'époque du dernier rapport de l'Inspection générale sur les colonies pénitentiaires (1910), mais même de son exposé qui date de 1903 sur l'abandon moral des enfants, et que les observations contenues dans l'un et l'autre de ces documents relatifs à ce sujet, n'ont malheureusement rien perdu ni de leur force ni de leur actualité ;

2° La sélection par âge est l'idée maîtresse que pensait devoir réaliser le législateur de 1912, par l'affectation aux mineurs de 13 ans d'un système répressif particulier, exclusif de l'envoi en colonie pénitentiaire.

Il a été indiqué ci-dessus que la loi de 1912 n'a pas été plus explicite en ce qui concerne les internats appropriés que pour les établissements d'anormaux. Mais ici, comme il a bien fallu soustraire les mineurs de 13 ans aux colonies pénitentiaires, les établissements d'éducation où ces mineurs ont été placés sont devenus tout naturellement des internats appropriés.

Le seul établissement public qui réponde à cette définition est la ferme de Chanteloup, (dépendance de la colonie de Saint-Hilaire) dont l'ouverture, à titre d'internat approprié, date du décret du 9 octobre 1917. Jusque là ce type d'institution prévu par la loi de 1912 n'avait pas encore fonctionné (1).

(1) De même ce n'est pas avant le mois de mai 1914 que les tribunaux ont commencé à faire application de la loi de 1912 aux mineurs intéressés : ceux-ci même au dessous de 13 ans ont continué jusque là à comparaître devant les tribunaux répressifs. Les Inspecteurs généraux ont relevé au cours de leurs tournées un certain nombre d'enfants envoyés en colonie pénitentiaire avant l'âge de 13 ans, et postérieurement à la loi de 1912 dans la période antérieure au mois de mai 1914.

C'est à Chanteloup qu'à la suite des essais de sélection tentés depuis 1894, avait été organisé un quartier de tout jeunes enfants. Si bien que de 1894 à 1917, cette ferme comprenait déjà à titre exclusif des enfants de moins de 12 ans envoyés en correction par application de l'ancien article 66 du Code pénal. Depuis 1917, elle contient des mineurs de 13 ans soustraits au Tribunal correctionnel et jugés par la Chambre du Conseil.

Quelques-uns de ces enfants ont été admis après 13 ans, car les Tribunaux se fixent pour l'application de la loi du 22 juillet 1912, à l'âge de l'enfant à l'époque du délit et non à celle de la poursuite ; jurisprudence d'ailleurs curieuse car que se passerait-il si un mineur de 13 ans auteur d'un assassinat, n'était découvert que cinq ou six ans plus tard ? La prescription est de 10 ans en matière criminelle !

La loi de 1912 s'est contentée de prévoir l'envoi des mineurs de moins de 13 ans dans des internats appropriés, mais n'a nullement precisé quel serait le sort de ces enfants une fois l'âge de 13 ans atteint et dépassé.

Dans l'ancien système de la sélection par âge, quand un enfant placé à la ferme de Chanteloup affectée aux mineurs de 12 ans, atteignait cet âge, il était envoyé à la ferme de Boulard et ainsi le principe de la sélection par âge était constamment maintenu. Désormais il va rester à l'internat. N'est-il pas à craindre que la loi de 1912, toute entière basée sur la sélection par âge puisqu'elle n'en fait aucune touchant le caractère des infractions, n'aboutisse en fin de compte, par son jeu même, à supprimer purement et simplement la sélection qu'elle voulait faire ?

Il y a plus !

Il se trouve que le personnel de l'internat est un personnel exclusivement féminin ; c'est le même que celui qui avait la garde des mineurs de 12 ans, sous l'ancien système avec cette différence que l'institutrice-chef est devenue indépendante du directeur et porte le titre d'institutrice-chef faisant fonction de directeur.

Or, l'internat ne fonctionne que depuis 2 ans ; et dans quelques années, quand les enfants ayant actuellement 14 et 15 ans auront atteint 17 et 18 ans et plus on constatera un effectif toujours grossissant d'adolescents, qui auront tous les âges, et qui auront demeurés sous la direction d'un personnel féminin. N'est-il pas à craindre qu'à ce point de vue encore l'innovation de la loi de 1912 telle qu'elle est interprétée présente plus d'inconvénients que d'avantages ?

Actuellement déjà, on ne manque pas d'être surpris quand on compare l'effectif des enfants de l'internat avec celui des « petits » de la colonie. Bien souvent les âges d'entrée (oscillant autour de 13 ans) sont bien voisins, les motifs sensiblement les mêmes, pour les pupilles de l'internat et ceux de la colonie ; et finalement, contredisant la sélection, il y a des enfants de plus de 13 ans chez les « petits » et des pupilles de moins de 13 ans (loi de 1904) chez les « grands ».

En tout cas, l'Inspection générale en présence de ces constatations n'hésite pas à formuler les plus expresses réserves, en ce qui concerne le maintien, sous la conduite d'un personnel féminin (obligation qui n'est d'ailleurs inscrite nulle part, ni dans la loi ni dans le réglement) d'enfants ayant dépassé l'âge de 13 ans. Peut-être inclinerait-elle à penser que la solution devrait être cherchée par voie réglementaire dans l'obligation de recourir à partir d'un certain âge, 15 ans par exemple, pour les mineurs envoyés en internat au placement ; le résultat du placement sera-t-il bon ?, le but de la loi sera atteint ; mauvais ? L'enfant devra être soumis de nouveau à l'internat mais cette fois non plus à l'internat approprié et sous la direction de femmes, mais dans un établissement spécial correspondant à son âge.

C'est là, en tout cas, un point, celui de l'âge maximum à fixer pour le séjour dans un internat approprié qui lui paraît appeler une réglementation qui n'a que trop tardé.

Le retrait des mineurs de 13 ans des colonies pénitentiaires proprement dites a simplifié, au sein de ces établissements, le problème de la sélection par âge en le ramenant à la période comprise entre 13 et 18 ans. Il y a deux points de vue :

a) affectation initiale des mineurs dans les colonies ; *b*) séjour des mineurs au sein de chaque colonie.

a) — Bien qu'il ne faille pas s'exagérer l'importance de la première forme de sélection, l'Administration la pratique et elle a raison : il n'est pas indifférent de réserver comme elle le fait la colonie de Saint-Hilaire aux enfants de moins de 15 ans, celle de Saint-Maurice aux pupilles de 14 à 16 ans, celles des Douaires et du Val-d'Yèvre aux pupilles de 16 à 18 ans. Mais comme en fait dans les colonies où sont envoyés les plus jeunes pupilles, ceux-ci grandissent et y demeurent, il arrive que l'effectif des grands ne tarde pas à augmenter le niveau moyen de l'âge de la population : on trouve rapidement (à l'exception des colonies spécialement réservées aux grands) des enfants de tous les âges ! Le seul avantage qui subiste est qu'on évite à l'arrivée des pupilles l'afflux d'un élément d'âge trop élevé et en conséquence moins malléable au point de vue disciplinaire ;

b) Au sein de chacune des colonies on s'est efforcé d'apporter une certaine sélection par âge. Mais d'une part, tous les locaux ne se prêtent pas à la différenciation complète des trois catégories de pupilles, les petits, les moyens et les grands ; d'autre part, même dans les colonies où cette classification est possible et suivie, comme à Aniane, elle n'est jamais complètement réalisée. Dans les dortoirs et les réfectoires la sélection est satisfaisante ; dans les cours, elle laisse grandement à désirer ; dans les ateliers et dans les classes il n'y a plus de sélection.

Il n'y avait qu'à la colonie de Saint-Hilaire où, suivant l'ancien

système de recrutement (antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi de 1912) la division de la colonie en trois bâtiments distincts et éloignés les uns des autres et le passage successif des pupilles d'un quartier à l'autre au cours de leur internement, permettait d'avoir constamment dans chacun d'eux un effectif pupillaire de l'âge auquel il devait correspondre.

3° Dans les classes et dans les ateliers toute sélection, quand elle est faite, repose sur le degré d'aptitude des pupilles. On s'efforce en général de la pratiquer, mais comme elle ne répond pas nécessairement à la sélection par âge, la juxtaposition de ces deux systèmes aboutit en réalité à neutraliser les effets de chacun d'eux.

Au surplus pour servir de base à un système éducatif, une semblable sélection, sous peine de se perdre dans des catégories trop multiples, suppose que les programmes d'enseignement d'une part, et d'apprentissage d'autre part, sont nettement définis, que les travaux des enfants en classe sont exactement ceux d'un écolier ; que la besogne de l'atelier est exactement celle d'un apprenti. En fait, ainsi qu'il sera exposé ci-après, nos colonies publiques sont loin d'atteindre ce degré de perfectionnement éducatif. La formule de sélection pratiquée en Alsace-Lorraine serait peut-être supérieure. En effet, les enfants jusqu'à 14 ans constituent un groupe particulier dit le groupe des écoliers. Ils ne sont astreints presque exclusivement qu'à des travaux scolaires. Au contraire, après 14 ans, les enfants n'ont plus qu'une ou deux heures de classe par semaine et leur temps est alors consacré à l'apprentissage.

Au point de vue de la sélection, cette pratique est évidemment de nature à l'assurer de façon plus efficace.

4° Quant à la discrimination des catégories pénales, elle n'est faite d'une façon satisfaisante ni à l'entrée dans le colonie — où la mise en observation est la même quelle que soit la cause de l'envoi en colonie — ni pendant la durée du séjour des pupilles, où l'on s'en tient à l'application au jour le jour du règlement disciplinaire, sans que chaque colonie ait un quartier d'amendement. Au surplus, cette sélection, les Tribunaux, sont les premiers à ne pas la faire, car on constate dans les colonies la présence de pupilles qui y ont été envoyés après un acquittement pour défaut de discernement (parfois pour des vols qualifiés ou des meurtres), alors qu'ils avaient, antérieurement à ces délits ou ces crimes, déjà purgé un certain nombre de condamnations.

Il y avait à Aniane 8 pupilles antérieurement condamnés, 14 à Belle-Ile, 26 au Val d'Yèvre, 13 à Auberive, 15 aux Douaires, 6 à Eysses, 11 à Gaillon, 8 à Clermont, 6 à Doullens, 19 à Cadillac.

Cette tendance de certains tribunaux répond à la conception qui fait nettement prévaloir l'envoi dans une colonie jusqu'à la majorité du mineur sur une condamnation, nécessairement plus courte et de moindre valeur moralisatrice. Elle tient également au mécanisme de la loi de 1912 elle-même. En effet, le mineur de plus de 16 ans,

s'il ne bénéficie pas de la déclaration de non-discernement, doit subir la même peine que le majeur. Il n'est donc pas possible d'envoyer en colonie pénitentiaire ou correctionnelle un mineur de plus de 16 ans condamné, tandis qu'on le peut en l'acquittant. Quant au mineur de moins de 16 ans, il faudrait lui infliger un minimum de 5 ans d'emprisonnement (pour atteindre l'âge de 21 ans) et cela nécessiterait un acte puni pour les adultes, d'une peine de double durée. Voilà donc encore une raison de remanier la loi de 1912. Il y a quelque chose de choquant dans ces déclarations de non discernement prononcées à l'encontre de mineurs récidivistes.

De même qu'il serait désirable qu'on pût opérer dans les colonies publiques une sélection d'après l'âge des enfants, de même l'idéal serait de leur appliquer des systèmes d'éducation graduée.

Avec le personnel et les locaux actuels, aucune amélioration notable n'est pratiquement réalisable. Non seulement il n'est pas possible de réserver aux meilleurs des quartiers d'amendement spéciaux qui leur épargneraient le contact des pires, mais encore, la sélection prescrite par la circulaire du 13 février 1909 qui prévoit la séparation des mineurs envoyés en colonie pour crimes ou délits commis après 16 ans du reste de la population, est elle-même presque partout impossible.

5° On a songé quelquefois, et on l'applique dans une certaine mesure, à une sélection d'enfants par origine urbaine ou rurale; ici encore à la condition qu'on évite certaines erreurs trop grossières, il faut tenir compte de la nécessité, surtout en ce qui concerne ces catégories d'enfants, de faire prévaloir le travail rural sur le travail urbain. Au surplus il n'existe que trois colonies industrielles: Aniane, Saint-Bernard, Belle-Ile (encore cette dernière a-t-elle une section maritime et une ferme), toutes les autres colonies sont rurales; une classification d'origine par trop rigoureuse n'est pas possible; elle n'est, à certaines exceptions près, pas non plus tellement souhaitable. Cette observation sera reprise à propos de l'enseignement professionnel des pupilles.

CHAPITRE II

Régime des Pupilles.

I. — RÉGIME SANITAIRE

D'une façon générale, l'état sanitaire des pupilles est satisfaisant, les infirmeries sont presque partout, sous les réserves indiquées dans les chapitres précédents, suffisamment bien aménagées.

Les circulaires des 20 juin 1898 et 18 juillet 1902 prescrivent au gardien-chef des prisons ou sont les pupilles à transférer dans les colonies, de faire parvenir à l'Administration tous renseignements relatifs à leur état de santé afin qu'il en soit tenu compte dans leur

affectation ultérieure ; ces renseignements sont le plus souvent insuffisants.

Il en est de même des visites à l'arrivée et des fiches sanitaires prescrites par les instructions du 22 juillet 1905; il est assez rare que ces documents comportent les indications qu'ils doivent contenir et qu'ils soient tenus à jour. Une circulaire du 15 janvier 1907 invite également les directeurs des colonies à renseigner l'Administration sur les conséquences qui peuvent découler pour les pupilles des pratiques d'intempérance antérieurement contractées par eux ou par leurs parents. Ces renseignements destinés à permettre de paralyser dans toute la mesure possible les funestes effets de l'alcoolisme ne peuvent presque jamais être fournis.

La proportion des pupilles atteints d'infirmité, indiquée dans les rapports individuels, est assez faible; par contre le pourcentage des malades atteints de tuberculose sur le total des malades demeure inquiétant; il témoigne que toutes les mesures ne sont pas rigoureusement prises pour le dépistage de ce mal. Il est vrai que les instructions en vigueur qui remontent au 6 août 1902, gagneraient à être rappelées et précisées aux directeurs des colonies et que leur exécution pourrait être suivie de près par les services d'hygiène des départements, sièges de ces colonies.

En ce qui concerne les filles, au sujet desquelles l'administration peut être amenée à prendre des mesures particulières de prophylaxie contre les maladies vénériennes, il résulte d'une pratique courante que celles qui sont atteintes de syphilis sont envoyées à la maison de Limoges. Les conditions de leur hospitalisation dans cet établissement sont examinées au cours de la tournée de 1921.

Une Commission est actuellement chargée de l'étude des conditions de traitement des vénériens dans les établissements pénitentiaires. Son attention devrait être appelée sur les conditions de traitement dans les colonies publiques.

Le recrutement des médecins n'est pas toujours chose facile, à raison de l'éloignement dans lequel se trouvent toutes les colonies d'un centre urbain important.

Pendant la guerre, en l'absence des médecins mobilisés, le service médical a été assuré dans des conditions qui n'ont pas donné partout satisfaction. Depuis, certaines colonies ont éprouvé encore les plus grandes difficultés à raison du défaut de proximité de tout praticien, quand elles se sont trouvées en présence des exigences soudaines de leur médecin ordinaire. Les solutions intervenues n'ont pas toutes été ni à l'avantage du Trésor ni à celui des pupilles ; il importe, en effet, que les médecins des colonies, qui peuvent être appelés dans des cas urgents, ne soient pas domiciliés à une distance telle qu'il puisse s'écouler plusieurs heures, peut-être même plus d'un jour avant qu'on puisse faire examiner le malade.

En fait, l'Inspection générale estime que les difficultés auxquelles il a été fait allusion ci-dessus auraient pu être évitées si on avait

consenti plus tôt aux médecins des colonies le relèvement d'indemnité que les circonstances actuelles paraissent rendre légitime. Mieux vaut, en tous cas, le système consistant à augmenter cette indemnité d'une somme fixe ou forfaitaire, que celui de la subordonner à des tarifs kilométriques et au nombre des visites effectuées.

Quant au rôle des médecins dans les colonies pénitentiaires, l'Inspection générale, dans son rapport de 1910, en a caractérisé les lignes essentielles par des observations qui n'ont rien perdu de leur à propos.

Une circulaire du 23 octobre 1920 a supprimé les emplois de pharmaciens dans les colonies où il s'en trouvaient. Les médicaments étant fournis par l'Assistance publique de Paris, un surveillant suffit pour en assurer la garde et la délivrance sous le contrôle du médecin. Pour les ordonnances du médecin, elles sont éxécutées par le pharmacien local.

Les instructions des 16 février 1911 et 25 février 1911 sur les formalités à remplir en cas de maladie et en cas de décès des pupilles, sont en général observées.

Les exercices de culture physique ne sont pas négligés en général dans les colonies ; à Aniane on fait une demi-heure de gymnastique par jour et, une fois par semaine, un instructeur militaire dirige les exercices des pupilles ; à Saint-Hilaire les pupilles font une fois par semaine une heure de gymnastique et une séance de jeux sportifs ; au Val-d'Yèvre l'emploi du temps comprend une heure d'exercices physiques ; aux Douaires une demi-heure. Toutefois, dans certaines colonies on semble estimer que la promenade du dimanche, les exercices de la pompe, les écoles de natation pendant la belle saison, développent suffisamment la culture physique des pupilles. Il faut au contraire se pénétrer de cette idée que la culture physique des enfants doit procéder non pas seulement de certains travaux ou exercices de plein air mais de l'accomplissement de mouvements effectués d'après une méthode déterminée. Celle, notamment du lieutenant Hébert serait à introduire dans nos colonies, car elle est basée sur un enseignement scientifique qui permet dans un minimum de temps de faire exécuter par les élèves les mouvements les plus susceptibles de perfectionner leur développement musculaire.

II. — RÉGIME ALIMENTAIRE

Le régime alimentaire des pupilles a fait l'objet au cours de la guerre de dispositions d'un caractère restrictif que la situation imposait. Telles les instructions des 24 novembre 1914 et 13 février 1917 prescrivant de réaliser le plus possible d'économies et d'éviter tout gaspillage ; celles du 21 mai 1918 réduisant à 2 fois par semaine le régime gras ; celles du 27 juin 1917 et 4 juillet 1918 limitant la ration du pain.

D'une façon générale ce régime est satisfaisant. L'Inspection

générale a néanmoins relevé d'assez regrettables inégalités. C'est ainsi qu'il est donné parfois 3 régimes gras par semaine, mais deux seulement dans certaines colonies à Auberive et à Gaillon et à la Petite-Roquette, et que dans deux colonies limitrophes comme les Douaires et Gaillon, la ration alimentaire calculée en calories présente une différence de 320 calories par jour (en moins à Gaillon).

Il y aurait intérêt à uniformiser ces régimes.

Il existe d'ailleurs, de par le jeu du système disciplinaire, d'autres inégalités qui, au sein de chaque colonie, se traduisent par des différences de régime alimentaire entre les pupilles. La pratique de la dualité du régime alimentaire pour les valides, consistant à attribuer des suppléments à certaines catégories de pupilles, affectés à tels ou tels travaux (ici les boulangers, là les jardiniers, presque partout les pupilles admis au tableau d'honneur) est un procédé de récompense d'une valeur morale douteuse et crée au sein de la population pupillaire des apparences non équitables qu'il y aurait intérêt à faire disparaître. Autre chose serait l'attribution d'un fruit ou d'une friandise, autre chose l'octroi d'un supplément de ration de viande ou de légumes.

D'autre part, alors qu'aux termes du règlement de 1869, le pain doit être donné à discrétion aux enfants, les textes ci-dessus provoqués par une période d'insuffisance générale, ont limité à 600 grammes la ration quotidienne de pain en attribuant, il est vrai, une ration supplémentaire de légumes de remplacement. Or, il n'est pas douteux que le pain doit constituer l'aliment essentiel de la nourriture plus encore pour les enfants que pour les adultes et que les légumes, dits de remplacement, ne sauraient y suppléer.

D'ailleurs, si les instructions ci-dessus ont infligé les mêmes restrictions en ce qui concerne les établissements d'adultes, il ne faut pas perdre de vue qu'il est de principe que l'Administration ne fournit pas au détenu adulte la totalité de ce qui doit le nourrir. Il faut qu'il se procure le supplément par son travail ; d'où le système des cantines. Dans les colonies de jeunes détenus, au contraire, où le système des cantines n'existe pas, le pupille n'a d'autre ressources alimentaires que le régime commun.

L'Inspection générale ne fait que refléter le désidératum du personnel supérieur des colonies, en demandant qu'on revienne le plus tôt possible à la réglementation antérieure, en ce qui concerne la ration de pain.

III. — INSTRUCTION SCOLAIRE

L'affaiblissement de l'éducation scolaire est tenue, en général, pour une des causes les plus agissantes de la criminalité juvénile.

Il résulte des constatations de la plupart des Inspecteurs généraux que la proportion d'illettrés qu'on rencontre dans les établissements pénitentiaires est en voie d'augmentation.

Aux termes des statistiques pénitentiaires il y aurait eu 56 illettrés

entrés en 1919 à Aniane, et ce contingent aurait été réduit à 11 en fin d'année ; à Eysses, les nombres correspondants seraient 38 et 12 ; aux Douaires 41 et 12 ; à Belle-Ile 38 et 4, etc...

En réalité, c'est à croire que dès qu'un enfant parvient à épeler les premières lettres de l'alphabet, on ne le compte plus dans la catégorie des illettrés, car, quand on prend soin d'interroger sur place les enfants, la proportion de ceux qui en sont à peine, et qui resteront peut-être longtemps encore, à l'épellation alphabétique est beaucoup plus considérable que ce qu'indique la statistique ci-dessus.

En ce qui concerne la proportion d'illettrés à l'entrée dans les colonies pénitentiaires, la cause de cet état de choses réside dans le défaut d'application de la loi du 28 mars 1882.

On n'ignore pas, depuis de longues années, la désuétude dans laquelle sont tombées les dispositions de la loi de 1882 sur l'obligation scolaire ; mais quand on estime que la désertion de l'école est un péril social, on peut, en présence de l'aggravation de ce péril, se demander s'il ne serait pas souhaitable qu'on retirât la surveillance de la fréquentation scolaire à ceux à qui elle a été confiée, pour la remettre à des agents moins absorbés par une besogne municipale et aussi, peut-être, moins exposés à une indulgence que les considérations locales ne suffisent pas à justifier.

C'est d'ailleurs le but d'un projet de loi récemment déposé sur le bureau de la Chambre et dont il faut désirer le vote rapide.

Quant à la proportion d'illettrés ayant cependant un certain séjour dans les colonies, la situation devant laquelle se sont trouvés les Inspecteurs généraux lors de leurs dernières tournées est en partie le résultat de la guerre. Aucune colonie n'a pu, pendant la guerre, assurer l'éducation scolaire des enfants, par suite de la mobilisation de son personnel d'instituteurs. Dans celles qui ont conservé des titulaires de ces emplois, on a dû se borner à des lectures collectives qui tout en ayant une valeur morale, sont loin de permettre le dégrossissement intellectuel d'enfants illettrés.

L'insuffisance du système de recrutement des instituteurs qui a été signalée au chapitre « Personnel », est d'autre part une cause d'imperfection du sytème éducatif scolaire. Dans son rapport de 1910, auquel il convient de se reporter, l'Inspection générale formulait déjà le vœu que la plupart des instituteurs de colonies fussent munis du certificat d'aptitudes pédagogiques, et qu'ils fussent pris pour partie dans le cadre des instituteurs publics. Lors de la dernière tournée, un Inspecteur général a constaté la présence d'un instituteur incapable de faire sa classe et auquel on avait donné comme emploi, pour l'utiliser celui de chef de musique. Or il n'y a même pas de fanfare à la colonie où le fait s'est produit et le fonctionnaire en question en est réduit à faire des cours de solfège et de chant.

D'autre part, d'une façon générale, il a été observé que le temps consacré aux occupations scolaires est presque partout insuffisant :

il est de 2 h. 30 par jour à Aniane et aux Douaires ; de 2 h. à Saint-Hilaire ; de 1 h. 45 au Val d'Yèvre ; à Belle-Ile ; d'une heure seulement à Auberive et à Saint-Maurice ; à Cadillac il y a 3 heures de classe mais où n'assistent à tour de rôle que la moitié des pupilles.

Au surplus, c'est là le système d'hiver ; en été les heures de classe sont réduites à 1 h. ou 1 h. 30 par jour tout au plus, et de juin à octobre, époque des grands travaux des champs, il y a vacance scolaire totale.

La plus grande diversité règne tant dans la composition des cours que dans l'organisation des heures de classe.

La répartition des enfants a lieu tantôt en deux groupes comme à Cadillac et Belle-Ile, tantôt en 3 groupes, comme aux Douaires et Eysses, tantôt en 4 comme à Clermont, à Saint-Hilaire, tantôt en 5, comme à Aniane ou au Val d'Yèvre. Les classes ont lieu tantôt le matin dès le réveil, comme à Aniane, tantôt avant le repas de midi, comme à Eysses, tantôt après le premier repas comme aux Douaires ; le plus souvent avant le repas du soir, comme à Saint-Hilaire, au Val d'Yèvre et à Belle-Ile.

A Auberive les classes ont lieu par moitié matin et soir. Il y a là des systèmes qu'il conviendrait peut-être d'unifier mais surtout d'améliorer par l'augmentation du temps consacré à l'école : dans toutes les colonies, les enfants devraient avoir au moins 3 heures de travaux scolaires par jour, en hiver et 2 heures en été. On devrait également examiner l'introduction du régime alsacien tel que nous l'avons exposé au sujet de la colonie de Haguenau où l'on ne trouve pas d'illettrés. En tout cas, le régime actuel est défectueux et ne saurait se prolonger indéfiniment.

Ce qu'on pourrait certainement adopter, et cela d'une façon générale, c'est qu'à côté des heures de classe proprement dites, où les pupilles écoutent la parole du maître, ils soient tenus d'accomplir une heure d'études, à prendre sur les 3 heures réglementaires, pendant laquelle ils se livreraient à la confection de devoirs, à l'étude de leçons, fut-ce même à des lectures ou écritures courantes. Certaines colonies, comme Auberive et Saint-Maurice, possèdent des classes juxtaposées qui ne nécessiteraient pour la surveillance de ces études qu'un personnel restreint.

De toute façon, en présence des inconvénients qu'a signalés l'Inspection générale dans l'emploi du temps actuel des pupilles, elle estime qu'il vaudrait infiniment mieux à tous points de vue retarder d'une heure le coucher des pupilles. L'heure d'études supplémentaire indispensable serait ainsi trouvée.

Ce n'est pas tout. Les enfants ont besoin de certains stimulants que les écoles publiques pratiquent sous la forme de prix annuels. Indépendamment des bons points qui doivent être accordés aux pupilles aussi bien pour leurs efforts scolaires que pour leurs travaux professionnels, une gratification supplémentaire pourrait être versée au livret de Caisse d'Épargne de ceux qui passent avec succès l'examen du certificat d'études.

Enfin en ce qui concerne l'organisation des cours, l'emploi des méthodes et du programme d'enseignement, l'Inspection générale se demande pourquoi les colonies publiques de jeunes détenus seraient soustraites au contrôle que le personnel supérieur de l'enseignement primaire exerce en vertu des lois de 1882 et de 1886 dans les écoles publiques. Il n'y aurait que des avantages à ce que les inspecteurs de l'enseignement pussent aller se rendre compte sur place, non seulement des méthodes d'enseignement des maîtres, mais des progrès des élèves.

IV. — ÉDUCATION RELIGIEUSE

L'éducation religieuse des pupilles est prévue par la loi de 1850. Elle est actuellement pratiquée dans toutes les colonies conformément aux prescriptions de la circulaire du 7 février 1907, aux termes de laquelle les pupilles sont autorisés à suivre les cours du catéchisme et à assister aux offices, soit à la demande des parents et, soit sur leur propre demande.

L'Inspection générale a été saisie de certaines requêtes émanant des aumôniers prêtant leur concours aux Services pénitentiaires dont les uns tendent à être exclusivement affectés à la colonie voisine de leur paroisse, les autres à pratiquer l'exercice du culte dans les locaux mêmes d'établissements qui ne comportaient pas jusque là de lieux cultuels.

Ces désidérata, dont les uns consisteraient à faire des aumôniers de véritables fonctionnaires, et dont les autres aboutiraient à l'ouverture de lieux de culte, n'ont pas paru pouvoir être accueillis, en présence des dispositions de la loi du du 9 décembre 1905.

De même qu'en ce qui concerne les médecins, l'Inspection générale ne peut qu'adhérer à la récente décision relevant l'indemnité des aumôniers.

V. — ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

La conception qu'on peut se faire de l'instruction professionnelle des pupilles oppose deux thèses : la première qui soutient qu'on doit mettre le mineur à même, à sa sortie de l'établissement, de gagner sa vie et, pour cela, le nantir d'une expérience professionnelle lui permettant d'égaler les ouvriers les mieux exercés de sa profession, ce qui aboutit à faire, dans toute la mesure du possible, des établissements de jeunes détenus des écoles professionnelles au sens littéral du mot ; l'autre qui demande avant tout à ces institutions d'être des établissements d'éducation morale ayant pour principal objet le redressement « des consciences inverses ».

Cette dernière manière de voir est susceptible de donner naissance soit à bien des abus, soit à bien des mécomptes.

En vérité il n'y a pas incompatibilité entre la réformation morale du

mineur et le perfectionnement, même poussé à fond, de son habileté professionnelle, à tel point qu'on n'oserait pas démentir que celle-ci soit même de nature à influer sur celle-là.

Sans doute importerait-il davantage d'inculquer aux enfants le goût même et l'habitude du travail, comme celui de la vie correcte, réglée, ordonnée, que de les perfectionner dans la connaissance technique et définitive d'un métier industriel, mais il y a là une question de mesure.

Pour les filles, l'idéal à poursuivre serait d'en faire avant tout des ménagères et des mères de famille ; quant aux garçons, on ne saurait pousser trop avant l'apprentissage d'un métier et d'un métier rémunérateur. Certes, il faut tenir compte des possibilités financières, élément indispensable à l'achat des matières premières, à la constitution d'un outillage, mais dans toute la mesure où cela est possible il importerait que le pupille, de même qu'il doit accomplir sur les bancs de la classe la somme de travaux qu'un écolier peut effectuer, réalisât sur les bancs de l'atelier la même besogne qu'un apprenti libre.

Cette opinion n'est pas incompatible d'ailleurs avec la tendance, qui était celle du législateur de 1850, à ne pas accorder un égal crédit à l'apprentissage des travaux industriels et à la pratique des occupations rurales. L'Inspection générale considère que c'est avec raison que, prises dans leur ensemble, les colonies de jeunes détenus ont fait prévaloir le travail des champs sur celui des villes, et que la proportion du nombre des colonies industrielles est demeurée très notablement inférieure. Si l'on met à part Belle-Ile, que son caractère spécial différencie des autres colonies, il n'y a guère qu'à Saint-Bernard, et surtout à Aniane, qu'est donné l'enseignement pratique de métiers industriels. Les ateliers des autres colonies, à caractère agricole, se bornent au charronnage, à la maréchalerie, parfois au sciage de bois, toutes professions qui ne sont en réalité que l'accessoire des métiers ruraux. Les ateliers de tailleurs, cordonniers et ravaudeurs, occupés à l'entretien des effets de la colonie, ne sauraient compter pour l'apprentissage définitif du métier que ces professions supposent.

La circulaire du 11 janvier 1906, rappelant avec juste raison que l'Administration prépare « le reclassement social par l'exercice d'un métier utile des mineurs qui lui sont confiés » observait que « si les incontestables avantages que présentent l'éducation et le travail agricole expliquent la préférence du législateur de 1850, il ne faut pas cependant fermer les yeux sur les fatalités qui ramènent, malgré les efforts contraires, à la ville un grand nombre des enfants qui en viennent » et tout en regrettant le fait, ajoutait « qu'il ne serait pas sage de n'en point assez tenir compte ». De la mesure dans laquelle il sera donc tenu compte de cet élément devront résulter la détermination en premier lieu du nombre des colonies industrielles et des ateliers qui les composent, en second lieu, du nombre des

pupilles qui y seront placés ainsi que de leur mode de sélection. Ce point de vue, quelque intéressant qu'il apparaisse, ne domine pas le débat. S'il a pu se faire qu'en 1906 le nombre des ateliers industriels, par rapport aux travaux exclusivement agricoles, ait paru insuffisant, il n'est pas certain qu'à l'heure actuelle, ce ne soient pas les travaux ruraux qui réclament le renforcement d'un principe d'antériorité qui, même en 1906, ne leur était pas refusé.

Quant à la sélection des pupilles, les critiques formulées au chapitre précédent indiquent suffisamment l'importance que l'Inspection générale attache à cette question.

Mais ceci dit, l'essentiel à son avis, c'est qu'une fois déterminés au point de vue quantitatif le domaine respectif des emplois industriels et des travaux agricoles, on veuille bien aborder l'autre côté de la question qui est exclusivement, si l'on peut dire, de qualité. Or, c'est là que les principes posés ci-dessus touchant le caractère éducatif, au point de vue professionnel, des colonies et des écoles de réforme doivent acquérir toute leur force. C'est là qu'il convient de faire prévaloir cette idée qu'il existe des établissements d'éducation professionnelle de mineurs créés en vue de leur apprendre un métier, de les reclasser socialement, et non pas qu'il existe certaines catégories d'enfants utilisés, comme conséquence de leur passage devant les Tribunaux, en vue du fonctionnement des colonies pénitentiaires.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la loi du 5 août 1850 n'a pas prescrit que les mineurs détenus seraient assujettis au travail, mais qu'ils recevraient une *éducation* religieuse, morale et professionnelle.

Sans doute en vertu de l'adage *primum vivere*, il importe que ces établissements fonctionnent grâce à la main-d'œuvre des pupilles; les services généraux doivent y être assurés par les enfants, les réparations des locaux, du matériel, des effets doivent être effectués, dans une large mesure, par leurs propres soins; le plus grand nombre d'objets susceptibles de constituer l'outillage doit pouvoir sortir de leur confection; l'exploitation du domaine rural doit être portée par leur travail à son maximum de rendement. Mais si ces nécessités ont pour conséquence de détourner un certain nombre de pupilles de l'apprentissage proprement dit d'un métier utile, il faudrait, d'une part, donner à l'accomplissement de ces divers travaux un caractère nettement technique et, d'autre part, pour tous les emplois ayant un caractère exclusivement ménager, adopter un système de roulement entre les pupilles, grâce auquel serait réduit au minimum pour chacun d'eux le temps consacré aux besognes dépourvues de portée éducative.

Ce système aboutirait à prendre pour modèles, dans les colonies industrielles, les écoles d'Arts et Métiers ou les Écoles pratiques de commerce et d'industrie, et dans les colonies agricoles les Écoles pratiques d'agriculture ou les fermes écoles.

Cette évolution supposerait la réunion d'un triple élément, un personnel, un outillage, des méthodes.

1° En ce qui concerne le personnel, l'Inspection générale ne revient sur les observations formulées plus haut que pour en souligner la portée. Dès l'instant que pour des considérations budgétaires devant lesquelles il faut s'incliner, l'appel à la main-d'œuvre libre est en voie de disparition totale, les mesures découlant des instructions des 27 juin 1817 et 25 mars 1918, qui prescrivent à tous les agents des colonies une coopération étroite à tous les services, sont insuffisantes. Ce qu'il faudrait, c'est la création d'un cadre de surveillants contremaîtres ou de surveillants ouvriers, recrutés et rémunérés en conséquence, capables d'être les véritables éducateurs professionnels des pupilles comme les instituteurs sont leurs éducateurs scolaires.

Des rapports d'Inspecteurs généraux déplorent à cet égard les résultats que l'insuffisance de la main-d'œuvre d'instruction a causé dans un grand nombre d'ateliers: à Aniane les ateliers de métallurgie, de menuiserie, de charronnage, des tailleurs; à Auberive la cordonnerie; à Eysses la menuiserie, sont restés longtemps en chômage par suite du manque de contremaître surveillant ou libre.

2° En ce qui concerne l'outillage, que rendrait nécessaire, dans les colonies industrielles, l'achat des matières premières, la multiplication et le développement des ateliers, dans les colonies rurales, l'achat de semences et de bétail, le perfectionnement des instruments aratoires, l'introduction des machines, c'est une question de crédits que seul pourrait résoudre un changement des circonstances budgétaires.

Les rapports d'Inspection abondent en observations qui reflètent les doléances du personnel supérieur des colonies sur l'insuffisance des moyens mis à leur portée pour le développement de leur production, soit industrielle, soit agricole; c'est à Belle-Ile, à Aniane l'arrêt des fabrications pour insuffisance de matières premières, à Saint-Hilaire aux Douaires, à Belle-Ile le défaut de rendement par suite d'usure ou d'insuffisance du matériel agricole, etc..;

3° La modification des méthodes supposerait, d'une part, l'élimination des travaux (en dehors du service général) n'offrant pas un caractère instructif; c'est ainsi qu'il existe encore dans certaines colonies comme à Eysses, à Gaillon, à Cadillac des ateliers de fabrication d'émouchettes, de soudure de chaines (Clermont) de fabrication de brosses.

Le maintien de ces ateliers, qui sont peut-être à leur place dans les prisons, est incompatible avec le caractère du travail d'apprentissage des pupilles des colonies qui ne doit pas être un travail pénitentiaire. C'est d'ailleurs une prescription posée par le règlement de 1869 dans son article 78, qui n'autorise pas les occupations ne constituant pas l'apprentissage d'une véritable profession. En second lieu, il faudrait, dans toute la mesure possible, alléger l'emploi du temps des pupilles de travaux peu utiles tels que la fabrication, signalée plus haut, d'outils grossièrement exécutés en colonie, alors

que dans le commerce on les trouve aisément et répondant infiniment mieux aux besoins auxquels on les destine.

Ceci c'est le côté négatif en quelque sorte de la question ; dans le domaine positif, le programe de l'Inspection générale en cette matière comporterait d'une part le développement des ateliers confectionnant des objets à céder aux colonies, et à d'autres administrations que l'Administration pénitentiaire : certains ateliers, comme ceux de la ferblanterie à Belle-Ile, ou à Aniane, ont paru à nos collègues parfaitement susceptibles d'une semblable extension.

D'autre part, dans les colonies industrielles, l'installation d'ateliers nouveaux serait désirable. Alors que certains établissements privés comportent l'installation d'ateliers industriels perfectionnés, tels la coutellerie de Bologne, ailleurs l'imprimerie, ce sont là des industries dont on chercherait en vain la trace dans les plus avancées de nos colonies publiques.

En résumé, toute colonie industrielle ou rurale, devrait évidemment avoir d'abord, comme corollaire de ses services généraux, des ateliers de ravaudeurs, cordonniers, boulangers, de même qu'elle a sa cuisine, son infirmerie, et presque toujours sa buanderie ; ensuite, ne fut-ce que pour son propre fonctionnement, des ateliers de maçons, charpentiers, menuisiers, forgerons, maréchaux-ferrands, charrons, bourreliers, et dans les maisons pénitentiaires ses ravaudeuses et ses lingères. Enfin dans les colonies agicoles, ses équipes de bouviers, vachers, porchers et bergers, ses jardiniers et ses brigades agricoles.

Mais, en outre, c'est à côté de ces ateliers, de ces équipes et parallèlement à eux que l'enseignement véritablement professionnel donné aux pupilles selon la méthode désirable comporterait l'institution d'organes nouveaux.

Dans les colonies industrielles le champ est illimité. A Aniane on trouve des ajusteurs (35), des machinistes (15), des électriciens (3). Voilà des ateliers qui développés élargiraient le domaine du travail d'apprentissage utile ; d'autres analogues à ceux cités plus haut pourraient leur être adjoints.

Dans les colonies rurales, le problème est plus difficile, car le travail agricole se prête moins que le travail industriel à l'apprentissage et à la technicité. Il faudra toujours des garçons de ferme pour la conduite des bestiaux et la surveillance des étables. Or ce sont des métiers de peu d'avenir. Il n'en est pas moins vrai qu'ici encore le développement de l'industrie agronomique par l'emploi des méthodes de culture de plus en plus scientifiques ouvrirait un certain nombre de débouchés que le mécanisme actuel des exploitations rurales ne comporte pas.

La connaissance des terrains, l'amélioration des procédés de culture, l'utilisation des engrais chimiques, le développement du jardinage, nécessitent des études d'une portée à la fois théorique et pratique indéniable, que, sans prétendre atteindre la technicité des instituts

agronomiques, les colonies rurales devraient être susceptibles de faire entreprendre.

Ne sont-ce point d'ailleurs ces motifs qui ont inspiré la circulaire du 1er juin 1914, qui réclame et favorise, à l'aide d'indemnités spéciales, le concours des professeurs départementaux d'agriculture. Un crédit annuel de 500 francs a été inscrit à cet effet au budget de chaque colonie. Certains établissements comme le Val d'Yèvre, Saint-Maurice et Auberive ont eu à plusieurs reprises à se louer des conseils ou des observations que, dans des rapports intéressants, ces fonctionnaires leur ont adressés. Malheureusement ces interventions sont exceptionnelles. La plupart des colonies n'ont jamais reçu la visite de l'inspecteur départemental et dans celles là mêmes qui ont été plus favorisées sous ce rapport, il n'est guère permis d'attendre des améliorations notables de contacts mal définis et peu fréquents.

Ce qu'il faudrait, ce serait de demander à ces fonctionnaires, non seulement de consigner dans un rapport annuel des observations générales, mais de suivre d'aussi près que possible les travaux agricoles et de pratiquer une sorte d'enseignement professionnel par des cours faits aux pupilles.

De la sorte, c'est avec leurs directives que le régisseur de culture, dont le recrutement devrait être celui ci-dessus exposé, aurait la double tâche de pourvoir à l'enseignement professionnel des pupilles et au développement des exploitations agricoles. Il ne paraît pas douteux que non seulement l'enseignement technique des pupilles ne pourrait qu'y gagner, mais aussi qu'au point de vue financier (point de vue dont il faut se préoccuper essentiellement), l'État y trouverait son compte (1).

La question de la tarification du travail des pupilles mérite elle aussi d'être examinée. Actuellement, les pupilles ne reçoivent, en principe, aucun salaire tant qu'ils sont à la colonie ; leur travail est récompensé, et non rémunéré, à l'aide de bons points. On trouve, par contre dans certains ateliers à l'entreprise, une tarification analogue, bienque moins élevée, à celle du travail pénitentiaire des adultes. A Eysses le travail des émouchettes a rapporté en 1919 : 1.765 francs, (pour 90 pupilles) ; celui de la forge 635 francs (pour 6 pupilles).

Il y a là un grave défaut d'uniformité. En fait, il est d'autant plus regrettable que c'est presque exclusivement dans les quartiers correctionnels que fonctionnent les ateliers et les ateliers en entreprise. Il en résulte que ce sont les pupilles les plus mauvais qui retirent le plus d'avantages pécuniaires de leur travail en colonie.

La notion de rémunération du travail des pupilles, encore qu'elle ne soit pas tout à fait incompatible avec lui, n'est pas très aisément

(1) La même observation pourrait être faite en ce qui concerne le domaine forestier de certaines colonies (Auberive, Saint-Maurice) ou des visites des conservateurs ou inspecteurs des Eaux et Forêts rendraient les plus grands services.

conciliable avec le caractère enseignant de leurs travaux: Il ne faudrait cependant pas pousser trop loin la conséquence de cette antinomie qui, en fait, dans l'industrie libre, où il est vrai que la forme ancienne de l'apprentissage est en déclin, est loin d'être aussi absolue : il n'est pas rare que l'apprenti, en dehors des avantages en nature que son contrat détermine, reçoive également une rémunération en argent. En tout cas cette question n'est pas insoluble dans le système des bons points, où il importerait de remédier aux conséquences fâcheuses ci-dessus indiquées.

Quels que soient, en effet, le caractère et la dénomination qu'il convienne de donner aux avantages pécuniaires des pupilles, le système de remunération actuel prête à de graves critiques.

D'abord le mécanisme du décret de 1875, en dépit de la précision qu'on s'est efforcé d'y introduire, est insuffisant et complexe. Il est complexe, parce qu'il repose sur un pourcentage et qu'on peut même se demander s'il doit être établi sur l'effectif total des enfants, ou seulement sur ceux qui ont eu droit à des bons points le mois écoulé; il l'est encore, parce que la limitation à 600 bons points est en général cinq ou six fois dépassée et qu'il y a lieu d'opérer un nouveau calcul de proportion pour rester dans les limites des crédits délégués ; il est insuffisant parce que les sommes attribuées aux enfants sont insignifiantes (de 0 fr.30 à 0 fr.50 par mois) surtout par rapport à celles que se constituent les pupilles employés dans les ateliers à l'entreprise ou ceux envoyés en équipes extérieures.

L'attribution au pupille en équipe de la moitié du montant de son salaire, étant donné que cette affectation est en quelque sorte l'intermédiaire entre l'emploi à la colonie et le placement au dehors, est justifiable; par contre il n'en est pas de même pour la portion du salaire des pupilles employés dans les ateliers à l'entreprise. Le meilleur système est la constitution d'une masse dans laquelle entrent non seulement la valeur des bons points, mais aussi la portion de salaire versée par l'entrepreneur pour le compte des pupilles en ateliers. Ce système qui a pour résultat d'augmenter la valeur des bons points des pupilles est incontestablement plus équitable parce qu'il permet de rémunérer les pupilles qui travaillent pour la colonie, c'est-à-dire pour le compte de l'État, sur le même pied que ceux qui travaillent pour le compte de l'entrepreneur. Il conviendrait de le généraliser.

On pourrait même concevoir que cette masse ne fût pas constituée par colonie, mais en fonds commun dont le produit serait réparti par l'administration supérieure entre chaque colonie au prorata des journées de travail.

Quant à la tarification proprement dite du travail des pupilles, c'est-à-dire la fixation des salaires demandés aux employeurs ou aux confectionnaires, elle devrait être effectuée en tenant le plus grand compte des nécessités de la concurrence, sauf à n'appliquer qu'à la portion à verser au Trésor l'augmentation qui en résulterait,

étant donné que plus encore que pour les adultes, l'ensemble des dépenses d'entretien des pupilles est à la charge de celui-ci.

Il serait en tout cas souhaitable que des dispositions réglementaires nouvelles fussent prises en ce qui concerne le mode de rémunération du travail des pupilles.

VI. — DISCIPLINE

Le régime disciplinaire des colonies pénitentiaires et correctionnelles ne résulte pas d'un texte précis. Dans son rapport de 1910, l'Inspection générale a signalé cette lacune des règlements du 10 avril 1869 et 15 juillet 1899 que n'avaient comblée ni les instructions du 3 décembre 1898, interdisant comme punitions les réductions de vivres ou le port d'un costume humiliant, ni les réglementations du 10 février, 10 avril 1901 et 2 mai 1905 sur le régime correctif particulier de la colonie d'Eysses, ni celle du 21 janvier 1909 ajoutant à l'échelle des récompenses l'attribution de portraits photographiques, ni plus tard même les instructions du 27 mai 1911 prescrivant dans quelle forme il devrait être rendu compte à l'Administration centrale par les directeurs des colonies de la situation disciplinaire de leur établissement.

La seule différence fondamentale résultant de ces textes se rapporte à la mise en cellule qui, de la seule autorité du directeur, ne peut dépasser 15 jours dans les colonies pénitentiaires, et dans les colonies correctionnelles peut atteindre 30 jours.

En fait, la plus grande diversité règne parmi les colonies, et dans le système de récompenses et dans celui des punitions; les visites et les correspondances ne sont pas soumises partout à un régime identique: à Saint-Maurice, à Aniane, les visites ont lieu les dimanches et fêtes, à la Petite-Roquette, les visites ont lieu deux fois par semaine, à Clermont une fois par mois, à Eysses (colonie correctionnelle), les visites n'ont lieu que tous les trois mois. A Aniane, aux Douaires, à Clermont, la correspondance a lieu tous les mois; au Val d'Yèvre tous les 15 jours, etc...

Le système des bons points est diversement interprété. Certaines colonies (Val d'Yèvre) pratiquent le système ignoré ailleurs, des vivres supplémentaires et des tables d'honneur; les règlements déterminant les conditions pour l'inscription au tableau d'honneur, le port des galons, etc ... sont loin d'être uniformes. L'attribution d'objets de lingerie ou de toilette aux filles à Cadillac ou à Clermont est particulière à ces établissements.

En ce qui concerne les punitions, presque partout a été introduite la pratique du sursis; mais par exemple, pour la privation d'objets de literie, la détermination du régime du pain sec simple et du pain sec de rigueur on constate des variantes.

Tous ces points demanderaient une réglementation uniforme. On cherche en vain, au surplus dans l'échelle réglementaire des punitions l'obligation de pensums; quant aux corvées elles sont rarement infligées, alors que, cependant, c'est là une sanction qui remplace avantageusement le piquet peu intimidant, ou même, sans nuire à la santé du pupille le pain sec; quant au régime de la cellule il comporte une rigueur peut-être excessive par la privation de tout siège pendant la journée.

Il faudrait une réglementation disciplinaire adéquate au rôle pédagogique que sont appelées à remplir les colonies pénitentiaires. A cet égard, d'excellentes réformes ont été réalisées, peut-être plus théoriques que pratique, par les règlements de 1909 sur les écoles professionnelles de pupilles difficiles et de 1910 sur les établissements de mineures prostituées.

C'est en s'inspirant de ces textes dont l'adaptation ne serait pas très difficile aux colonies pénitentiaires que devrait être élaborée une nouvelle réglementation.

D'autre part, depuis la loi de 1912 qui a créé les internats appropriés, il n'est intervenu aucun texte pour fixer le régime disciplinaire de ces établissements dont on s'accorde à reconnaître qu'il doit se différencier de celui des colonies pénitentiaires. Encore faudrait-il le déterminer, alors qu'à l'heure actuelle il est laissé à l'initiative du personnel de direction En fait, à l'internat Chanteloup, il ne se caractérise que par des plus grandes facilités octroyées aux pupilles dans la correspondance avec leur famille; ils peuvent notamment recevoir des colis. Toute une réglementation néanmoins; sur ce point là comme sur les autres, s'imposerait.

D'une façon générale, la discipline dans les coloniés est satisfaisante. Le nombre des infractions graves ayant donné lieu à condamnation devant les Tribunaux est de très minime importance.

Par contre si le nombre des évasions demeure toujours trop élevé, ce n'est pourtant pas parmi les pupilles placés que la proportion des évadés est la plus forte; il y a même une colonie où à un certain moment, le quartier d'où l'on s'évadait le plus souvent, était le quartier disciplinaire.

Les primes auxquelles donnent droit la capture des pupilles évadés, ont été fixées à 15 francs par le règlement de 1899. C'est avec raison que les instructions du 9 septembre 1910 en limitent le paiement au cas où, depuis l'époque de l'évasion n'est pas intervenue, avant sa capture, la libération définitive du mineur. Mais les réductions qui peuvent avoir lieu, aux termes des instructions du 15 juillet 1918, sur le montant des primes dues ne sont pas de nature à encourager ceux qui pourraient être en pareil cas les auxiliaires de l'Administration.

D'autre part, il serait légitime de faire supporter par l'avoir du pupille, quand il en possède, tout ou partie des frais occasionnés par une évasion et, notamment, la prime de capture.

CHAPITRE III

SORTIE DES COLONIES PÉNITENTIAIRES

Placement. — L'article 9 de la loi de 1850 disposait que les jeunes détenus pouvaient obtenir, à titre d'épreuves et sous les conditions déterminées par un règlement d'administration publique, d'être placés provisoirement hors de la colonie. Il n'existe pas d'autre réglementation à cet égard que celle qui d'écoule du réglement de 1869 en ses articles 79 à 83, et du règlement de 1889 dans son article 95.

La première de ces dispositions prête à controverse. Elle indique en effet :

1° Il faut qu'il s'agisse de travaux agricoles. Les pupilles ne peuvent être placés chez des industriels que dans un but d'utilité publique pour des motifs graves et urgents et avec l'autorisation du préfet;

2° La proportion des pupilles placés doit être faible et s'appliquer aux meilleurs d'entre-eux;

3° Ils n'ont droit qu'à la moitié du salaire payé pour leur travail, qui leur sera versé à la libération;

4° Les pupilles doivent être gardés par un surveillant.

Mais, ce ne sont point là les principes généralement suivis en matière de placement; notamment l'exigence d'un surveillant et le paiement d'un demi-salaire seulement. Au contraire ces dispositions coïncident (les conditions de surveillance mises à part) avec le louage des enfants en équipes extérieures. Les rédacteurs du règlement de 1869 ont-ils eu en vue cette forme particulière de placement, qui n'a été réalisée qu'à une date assez récente, et dans ce cas on se demande quels sont les articles du règlement de 1869 qui régiraient le placement proprement dit? Ou bien n'ont-ils entendu ne réglementer le placement que conformément aux dispositions ci-dessus, sans prévoir les équipes extérieures et dans ce cas on peut se demander pourquoi ces dispositions ne sont pas littéralement appliquées, en cas de placement proprement dit; le pupille en effet touche l'intégralité de son salaire.

Or, il n'existe pas d'autre texte relatif au placement que les dispositions ci-dessus.

L'article 95 du règlement de 1899 se borne à subordonner à la décision du Ministre le placement chez des particuliers et à prévoir que les gratifications en numéraire accordées pour les pupilles doivent être déposées à la Caisse d'épargne; toutefois, ajoute-t-il, le contrat de louage peut stipuler qu'une partie de ces sommes servira à l'entretien des pupilles.

Quand à la circulaire du 10 juin 1907, elle spécifie seulement que les contrats de placement doivent être annuels.

Enfin, la règle en vertu de laquelle le pupille ne peut être placé avant d'avoir fait un séjour d'un an à la colonie ne figure dans aucun texte.

Des précisions nouvelles, depuis la constitution des équipes extérieures, seraient ici nécessaires.

Le nombre des pupilles placés, encore qu'assez variable, a atteint dans la plupart des colonies des proportions supérieures à ce qu'indiquait la loi de 1850, qui s'était montrée trop timide. Cette forme d'affranchissement du pupille, qui ne le rend pas encore de plano à la liberté — puisqu'il peut par la même décision que celle qui l'a placé, être réintégré à la colonie — était en effet à développer.

Dans la plupart des colonies le principal obstacle à l'extension des mesures de placement, qui était l'état de suspicion dans laquelle la population tenait parfois les pupilles, a presque complétement disparu. Pendant la guerre, le besoin de main-d'œuvre a agi également dans le sens de l'extension du placement. Toutefois, une appréhension persiste en ce qui concerne les pupilles sortant des colonies correctionnelles et les filles; c'est ainsi que les directeurs de Gaillon, d'Eysses et ceux des maisons pénitentiaires éprouvent une très réelle difficulté à placer des pupilles.

Il y a dans certaines régions une tendance un peu trop rapide de l'opinion à mettre au compte des colons placés bien des griefs dont ils ne sont en fait nullement responsables. Un vol de légumes ou de volailles est-il été découvert? Les soupçons se portent immédiatement sur les pupilles placés.

Il est difficile de tenir rigueur de ce sentiment à ceux qui l'éprouvent, et il ne disparaîtrait que si les pupilles placés étaient toujours d'une irréprochable conduite, ce qui n'est pas le cas. Les réintégrations pour inconduite atteignent une proportion de 15 à 20 p. 100.

La proportion des réintégrations par suite d'abandon de placement ou pour tout autre cause est également assez forte. Elle tient à ce fait que les pupilles, à la perspective de quitter la colonie, sont prêts à accepter n'importe quel placement, chez n'importe quel particulier. Il arrive souvent que la situation qui leur est faite ne tarde pas à les désillusionner et ils préfèrent revenir à la colonie.

D'autre part, conséquence du même fait, on trouve des placements d'enfants qui n'ont rien de commun avec des contrats d'apprentissage, pour des emplois de vachers, porchers, garçons d'écurie, besognes qui n'ont pour les pupilles aucune valeur d'enseignement. Ce n'est pas là le but de l'institution des colonies, ni celui du placement. La circulaire du 20 août 1917 rappelle avec raison aux directeurs des colonies que le placement des pupilles doit avoir pour eux un caractère d'enseignement, que le contrat à passer avec le patron doit être un véritable contrat d'apprentissage, donnant droit au pupille, à son départ, à la délivrance d'un certificat. Ce n'est qu'à cette condition qu'en vertu de la loi de 1850 et du règlement,

le pupille est autorisé à devancer l'époque de sa sortie de la colonie.

La question de l'entretien du pupille pendant la durée du placement donne lieu parfois à des difficultés. Le pupille placé touche un trousseau complet à sa sortie de la colonie, mais il n'est pas renouvelable. En principe le contrat doit stipuler que les frais ultérieurs d'habillement seront à la charge du patron; on peut admettre qu'ils demeurent à la charge du pupille à la condition que cette stipulation ait pour contre partie un supplément de salaire.

Certains contrats ont rayé purement et simplement la clause mettant à la charge du patron les frais d'habillement du pupille. Cette pratique n'est pas admissible si le salaire du pupille n'est pas augmenté d'autant, car elle aboutirait à faire supporter par le Trésor les frais du renouvellement du trousseau.

C'est ce que rappelle la circulaire du 23 juillet 1917, qui déclare préférable le système mettant les frais de trousseaux à la charge du pupille, ce qui évite de la part du patron tout mauvais vouloir, quand il s'agit de procéder à leur renouvellement et parfois même la tentation de ramener le pupille à la colonie sous le prétexte d'inconduite, afin qu'un autre pupille lui soit donné muni d'un nouveau trousseau.

L'Inspection générale estime également qu'il y a un double avantage à prélever les frais du renouvellement du trousseau sur les gages surélevés du pupille; d'une part celui d'éviter les faits ci-dessus, d'autre part celui d'habituer le pupille non pas à la tenue de sa comptabilité, puisque c'est par le comptable de la colonie que ces opérations s'effectuent, mais à l'évaluation de ses ressources et de ses besoins.

Le salaire des pupilles, encore que resté très en arrière de celui des ouvriers agricoles au cours de ces dernières années, a néanmoins subi quelque augmentation. D'une façon générale, il varie d'après l'âge, de 300 à 800 francs par an, à Saint-Hilaire; de 3 à 400 francs au Val-d'Yèvre; de 2 à 400 francs à Auberive. A ce salaire sont ajoutées des gratifications qui vont de 0 fr. 50 à 1 fr. 50 par semaine. Aux termes des instructions du 15 mai 1909, après trois mois de placement, les pupilles peuvent être autorisés à recevoir comme argent de poche, pour menus achats, une partie de leur salaire qui de 1/10 peut, par augmentations trimestrielles, atteindre 5/10.

Les instructions du 23 mai 1911 sur l'application de la loi des retraites ouvrières au salaire des pupilles sont en général observées; par contre de nombreux retards ont été signalés dans les versements trimestriels de ces salaires à la caisse du comptable de la colonie, obligation rappelée dans la circulaire du 15 novembre 1917.

Une forme assez courante du placement, depuis ces dernières années, a été la constitution d'équipes agricoles dites brigades extérieures. Elle se différencie du placement pur et simple en ce sens que les brigades extérieures sont constituées et louées aux culti-

vateurs à titre provisoire, saisonnier, pour l'accomplissement de certains travaux, et que les pupilles envoyés dans ces équipes ne sont pas sortis de la colonie; dans certains cas ils la réintégrent tous les soirs. S'ils couchent chez le patron qui emploie l'équipe, ils retournent à la colonie à la fin des travaux; enfin ils ne reçoivent que la moitié de leur salaire, versée à leur pécule et non pas à la Caisse d'épargne. Les circulaires des 17 août 1914 et 9 octobre 1915, dans le but de fournir de la main-d'œuvre aux cultivateurs, ont prescrit le développement de cette forme de placement. Aux termes de ces instructions le salaire minimum est de 1 franc par jour en sus du logement, nourriture et frais de déplacement.

La formation des équipes extérieures est à encourager; toutefois l'Inspection générale estime qu'il faut voir là moins une des formes du placement qu'une modalité du travail des pupilles en colonie. Il va sans dire que l'envoi en équipes agricoles ne doit pas être accordé aux mauvais sujets, mais il n'y a pas lieu d'atavange d'en faire, comme pour le placement, une récompense à la bonne conduite; c'est une forme de travail qui se rapproche beaucoup plus, par la rigidité du lien qu'elle maintient entre les pupilles et la colonie des équipes employées aux travaux du domaine, que du placement individuel et extérieur, lequel par l'initiative et l'indépendance qu'il assure aux colons est, au contraire, tout à fait comparable à la libération provisoire.

A côté du placement, qui maintient dans une certaine mesure un lien entre les pupilles et les colonies, il existe d'autres procédés par quoi ce lieu se trouve distendu, dénoué ou même rompu.

Engagement militaire. — L'engagement militaire, qui figure dans le règlement de 1899, à titre de récompense, a été assez largement pratiqué, surtout pendant la guerre; Aniane au 1er décembre 1919 a fourni 192 pupilles à l'armée; Belle-Ile 126; Eysses 119, les Douaire 382, Saint-Maurice 18, Gaillon 8.

Cette faveur, subordonnée à l'acceptation de l'autorité militaire, ne comporte, en ce qui concerne l'Inspection générale, aucun commentaire. Certains pupilles bénéficiaires de l'engagement ce sont particulièrement distingués pendant la guerre et ont obtenu des citations et des grades.

En ce qui concerne l'incorporation dans l'armée, par application de la loi du 7 août 1913 le mineur objet de condamnation doit remplir la totalité de sa peine avant de pouvoir répondre à son ordre d'appel sous les drapeaux (circulaire du 13 octobre 1913). Néanmoins (circulaire du 16 février 1914) tous les mineurs ayant atteint l'âge du recrutement, doivent être présentés au conseil de revision.

En ce qui concerne l'engagement dans les équipages de la flotte, il peut avoir lieu, aux termes des instructions des 14 mars et 30 mai 1894 et 4 janvier 1907, à partir de l'âge de 16 ans 1/2.

Libération provisoire. — La libération provisoire qui n'est qu'une des applications de l'article 9 susvisé de la loi de 1850 est régie par les articles 111 et suivants du règlement de 1869. Aux termes des instructions du 20 mai 1883, renouvellées très fréquemment par l'administration, cette faveur est subordonnée, en premier lieu, à des preuves d'amendement et de bonne conduite de la part des enfants; et en outre à certaines garanties de la part de la famille.

Les propositions sont formulées par le directeur et adressées au Ministre, accompagnées de la copie du bulletin de statistique morale avec l'avis du procureur de la République, en même temps que celles concernant les mineurs susceptibles de bénéficier du placement ou de l'engagement militaire.

Le chiffre des libérés provisoires, qui a été indiqué dans la première partie de ce rapport est relativement assez élevé. Il le serait davantage si pour un certain nombre d'enfants on ne se heurtait à l'absence de garanties présentées par les parents.

La libération provisoire étant essentiellement révocable a été longtemps le seul procédé par lequel le Tribunal statuant sur le sort d'un mineur qu'il décidait de rendre à sa famille ou de confier à un particulier, obviait aux conséquences du caractère irrévocable de sa décision.

De ce caractère, en effet, il s'en suit qu'alors même que l'enfant manifesterait des preuves d'amendement il n'est pas possible de revenir devant le juge pour mettre fin à une décision ayant prononcé son envoi en correction; qu'à l'inverse, la décision ayant rendu l'enfant à sa famille ou l'ayant confié à une institution charitable, serait également irrévocable, alors même que l'enfant ferait preuve d'inconduite.

Aussi avait-on parfois recours au procédé de la libération provisoire de l'article 9 de la loi de 1850, qui supposait l'envoi préalable de l'enfant en correction uniquement dans le but de ne pas nécessiter une nouvelle comparution devant le juge, puisqu'il suffisait de solliciter la révocation de la libération; l'enfant rendu à sa famille ou confié à un particulier pouvait à toute époque être réintégré à la colonie.

Depuis la loi de 1912, le Tribunal, à l'égard des mineurs de 13 à 18 ans, a le choix : il peut toujours décider l'envoi en correction mitigé de la libération provisoire, mais il peut en outre, s'il opte pour la remise de l'enfant à sa famille ou à une institution charitable, ordonner sa mise en liberté surveillée. N'étant pas applicable aux mineurs envoyés en colonie pénitentiaire, le mécanisme des mesures de mise en liberté surveillée n'a pas été envisagé dans ce rapport.

Autres modes de sortie. — S'il est vrai que en ce qui concerne les mineurs envoyés en colonie pénitentiaire, la libération provisoire est la seule mesure d'affranchissement prévue et que la loi de 1912 à leur égard n'a apporté aucune innovation, au contraire, pour les

mineurs de moins de 18 ans, les articles 10 et 11 de la loi ont créé une forme de libération anticipée qui est toute nouvelle : c'est la possibilité pour le Tribunal au bout d'un an, soit à la demande des parents, soit à la requête du Ministère public et sur demande de l'enfant, de restituer l'enfant à sa famille. C'est là une très curieuse exception au principe de l'irrévocabilité de la chose jugée.

Cette mesure, quand elle est appliquée à un mineur envoyé en internat approprié par application de l'article 6 de la loi, entraîne sa libération.

Quant à la révision, si elle abouti à faire proclamer l'innocence du mineur, celui-ci, *ipso facto*, quittera la colonie.

La grâce n'est, en fait, pas utilisée, parce que la loi de 1912 et la libération provisoire donnent des résultats plus conformes au caractère plus éducatif de la mesure prise contre le mineur, mais, théoriquement, cette mesure reste applicable.

Reste la question de l'amnistie. Sans doute l'arrêt du 1er janvier 1920 de la Cour de cassation dispose-t-il « que le défaut de discernement implique l'absence de criminalité dans le fait dont un mineur de 18 ans est reconnu l'auteur » et « que les mesures autorisées par les articles 6 et 21 de la loi du 22 juillet 1912 ont pour unique but la protection des mineurs et qu'elles ne constituent pas des peines » et a-t-il conclu que la loi du 24 octobre 1919 n'était pas applicable aux mineurs.

L'Inspection générale se demande si l'on n'a pas exagéré la portée de l'arrêt de la Cour de cassation. Son premier attendu souligne en effet que la loi d'amnistie du 24 octobre 1919 ne concerne que les faits présentant un caractère délictueux motivant ou ayant motivé l'application des pénalités édictées par les dispositions légales énumérées par la loi. C'est là, de la part du législateur de 1919, une formule un peu particulière qui a semblé amnistier non pas un certain nombre de délits nettement énumérés, mais les délits ayant motivé l'application de certaines pénalités édictées par la loi.

Le caractère juridique de l'amnistie n'est pas en général d'effacer des peines, mais de déclarer non punissables des délits. Etymologiquement, amnistier signifie pardonner. On pardonne des fautes et non des sanctions, par conséquent des délits et non des peines. Or, la formule de la loi de 1919 est équivoque. Elle s'est prêtée à une interprétation extrêmement étroite de la part de la Cour de cassation, qui vraisemblablement, eut été différente s'il s'était agi de l'interprétation d'une mesure d'amnistie moins limitative. Car il semble bien que la question n'est pas de savoir si les mesures édictées à l'égard des mineurs sont des mesures d'assistance ou des peines, encore moins si le défaut de discernement implique l'absence de criminalité, mais seulement si l'acte qui a motivé sa comparution devant le Tribunal, c'est-à-dire l'acte qui en temps normal rend son auteur passible de poursuites, n'a pas été précisément exonéré à *postériori* par la loi d'amnistie de toute poursuite pénale.

L'amnistie reposant sur la fiction que les faits amnistiés n'auraient pas dû être poursuivis, la question du caractère de la sanction intervenue ou des conséquences du non discernement n'a plus à être examinée.

Au surplus la loi du 29 avril 1921 a tranché la question de l'application de l'amnistie aux mineurs dans le sens contraire à l'arrêt ci-dessus de la Cour de cassation et, en fait l'expérience de l'amnistie sur les mineurs détenus dans les colonies n'offre pas le caractère inquiétant que certains esprits lui ont attribué.

Pour ceux qui pourront reprendre une existence normale, c'est une libération provisoire qui aura réussi. Pour les autres, ils ne tarderont pas à être ramenés aux salles d'audience ; il faut convenir d'autre part, et l'Inspection générale ne pouvait manquer de le souligner, que l'ancienne jurisprudence avait abouti à de très profondes inégalités : de deux enfants poursuivis pour le même délit et devant le même Tribunal et dont l'un avait été condamné et l'autre acquitté et envoyé en colonie, l'un bénéficiait de la mesure amnistiante tandis que l'autre se la voyait refuser. Il y avait là des situations plus fâcheuses que les mesures de clémence qui, issues de la loi nouvelle, pourraient profiter à quelques sujets indignes.

SITUATION FINANCIÈRE DES HÔPITAUX ET HOSPICES [1]

Aucune question d'assistance n'est plus d'actualité que celle de la situation financière des hôpitaux et hospices.

La crise que traversent les établissements hospitaliers a donné lieu à de nombreuses doléances parvenues à l'administration centrale. D'importants projets d'emprunts ont du être examinés pour faire face à des déficits de nature à surprendre ; des hospices comme ceux de Lyon, qui passaient pour irréductiblement riches, ont dû avoir recours à des combinaisons nouvelles pour assurer leur fonctionnement et même à des moyens de fortune afin d'éviter l'arrêt de leurs services.

Dès 1919, les tournées d'inspection avaient fourni l'occasion de constater sur place de graves embarras.

Depuis lors, les missions spéciales nécessités par des difficultés administratives d'origine pécuniaire, se sont multipliées. Des Congrès s'en sont fait l'écho et des études ont été publiées à ce sujet, dont la dernière qui synthétise la question, est signée de M. Cros-Meyrevieille, membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique, et a paru dans le numéro de février 1921 de la *Revue philanthropique*.

En présence de cette situation, l'Administration supérieure n'est pas restée indifférente. Des projets de lois ont été préparés par le Conseil supérieur de l'Assistance publique sur la réforme de la fixation des prix de journée, sur le calcul des ressources propres des hospices, sur la création d'une caisse de réserve dans ces établissements, et sur la réduction des fondations hospitalières.

A ces projets, auxquels ont collaboré des représentants de l'Inspection générale, le législateur a donné un commencement de consécration par les lois de 1918 et 1920 sur le calcul des prix de journée, par la loi du 1er août 1919 qui a limité la portée de l'article 1er de la loi du 7 août 1851 et par la loi du 6 juillet 1920, qui a relevé les tarifs d'hospitalisation des accidentés du travail.

La campagne d'inspection de 1920 a fait ressortir ce que cette crise avait de sérieux et de général. Il est incontestable que l'ensemble des hôpitaux et hospices souffre d'une adaption difficile à des conditions nouvelles d'existence, et que, pour triompher de ces difficultés, certains éléments de résistance font défaut ; c'est-à-dire que la plupart des établissements n'étaient nullement préparés avant la guerre à supporter cette secousse et à effectuer sans encombre l'évolution indispensable.

(1) M. Rondel, Inspecteur général, rapporteur.

Les investigations poursuivies par nos collègues ont même fait ressortir, sur bien des points, la réalité d'un déficit, alors qu'en apparence la situation financière persistait bonne. En effet, la balance des comptes a besoin d'être redressée là où elle est faussée par l'absorption dans les dépenses ordinaires de ressources d'origine extraordinaire, ce qui arrive si les remplois réguliers n'ont pas été faits, ou si des emprunts ont permis d'alimenter exceptionnellement le dernier exercice.

Toutefois, les exceptions heureuses sont en nombre appréciable. L'Inspection générale en a signalé de diverses sortes, les unes tenant à des causes agissant encore, les autres dont les causes ont cessé d'opérer.

Mais toutes ces causes sont locales et instables. Ici, ce sont des remboursements qui se sont trouvés exceptionnellement rémunérateurs, là, ce sont des opérations commerciales qui ont donné des bénéfices. Dans certains endroits la perturbation économique a fait que l'orphelinat qui coûtait autrefois au budget de l'établissement semble aujourd'hui lui rapporter en raison de la cherté de la main-d'œuvre. Ailleurs, pour de rares privilégiés, le service de santé de la guerre qui d'ordinaire n'est pas rémunérateur a enfin consenti à payer largement, ou encore à venir sérieusement au secours des hospices en leur fournissant, grâce à ses moyens de ravitaillement, des denrées et du combustible à des prix moins onéreux que ceux du commerce et du ravitaillement civil. En outre, il a été constaté que dans plusieurs endroits l'hôpital avait bénéficié des journées militaires, alors que les hospitalisés de la guerre n'avaient pas eu dans l'établissement le total des présences réelles correspondantes au nombre de jours d'une période.

Ajoutons que, parmi les services annexes qui ont produit des bénéfices, l'Inspection générale a signalé certaines pharmacies hospitalières vendant au public.

Suivant les instructions qui leur avaient été données, nos collègues ont réuni quelques chiffres qui permettent de se rendre compte de la physionomie générale de la crise, et d'établir une sorte de courbe schématique de celle-ci.

Il se dégage du rapprochement des dits chiffres que les premières années de guerre n'ont pas été désavantageuses pour l'ensemble des hospices, qu'il s'en est suivi plutôt une situation prospère, laquelle a atteint son maximum en l'année 1915, et que c'est à partir de cette époque seulement que le déficit s'est creusé de plus en plus, jusqu'au dernier exercice où le relèvement des prix de journée a permis de remonter le courant, voire même d'obtenir des excédents de recettes. Le motif des bonis passagers est facile à discerner : la mobilisation générale a enlevé aux hôpitaux toute une clientèle civile gratuite qu a été remplacée presque immédiatement par une clientèle militaire payante, composée en partie des mêmes unités. D'autre part, les formations auxiliaires du service de santé avec le concours de la Croix-

Rouge ont eu pour conséquence d'obtenir un rendement plus complet de l'outillage hospitalier civil, par exemple d'utiliser des locaux vacants, ainsi que d'augmenter le nombre des lits dans des services déjà au complet. L'encombrement qui s'en est suivi a eu pour résultat de diminuer la proportion des frais généraux, notamment des frais de personnel et des frais d'administration afférents à la journée d'hospitalisation. Enfin la nécessité d'avoir de la place pour les besoins de la défense nationale a fait congédier certains malades chroniques dont l'entretien rapportait moins que ceux des blessés militaires soignés aux nouveaux tarifs de guerre. Mais le renchérissement du prix de la vie n'a pas tardé à réagir, de telle sorte que les bénéfices momentanés ont disparu, et ce renchérissement a subi une progression si rapide que des catastrophes se seraient produites si l'on eût continué à opérer les remboursements de l'assistance obligatoire sur des prix moyens quinquennaux.

Les symptômes suivants ont été constatés un peu partout : d'abord, embarras des trésoreries, les receveurs des hospices manquant de fonds d'avances pour payer les dépenses courantes ; ensuite, des appels plus importants à la subvention municipale complémentaire ; en troisième lieu l'arrêt des travaux d'entretien dès avant que ceux-ci fussent paralysés par l'augmentation exorbitante des prix de la construction. Le mal a atteint une telle intensité qu'on a pu voir s'établir des budgets manifestement fictifs, dans lesquels, à la demande même du conseil municipal, les recettes étaient arbitrairement majorées et les dépenses hypothétiquement réduites.

L'administration locale expliquait qu'elle en était conduite à cette extrémité parce qu'elle voulait avoir d'urgence un instrument financier quelconque pour faire fonctionner la caisse, attendu que les hospices en étaient amenés à vivre à crédit, n'ayant pas comme la commune la ressource du recours à l'impôt pour équilibrer leur budget. Il est même arrivé dans deux villes importantes d'un département de l'ouest que les hospices ont fonctionné pendant un certain temps sans budget voté pour l'exercice en cours. Dans l'une d'elles, le budget du précédent exercice n'avait même pas été établi, le fonctionnement de l'établissement s'opérant ainsi en pleine irrégularité et l'économe étant à la merci de ses principaux fournisseurs.

Si l'on envisage l'avenir, la situation reste inquiétante. Les hospices souscrivent des emprunts réitérés, et les communes, qu'un devoir moral oblige à leur venir en aide, supportent de ce fait des charges croissantes.

Des établissements hospitaliers, ou tout au moins des dotations hospitalières, sont menacés dans leur existence même, d'autant plus que, pris au dépourvu, beaucoup se sont trouvés sans moyen de résistance, n'étant pas organisés comme il conviendrait pour s'orienter vers une exploitation économique, et n'ayant pas assez souvent en face d'eux des représentants de municipalités capables de contrôler et de mesurer les nécessités d'appel à la contribution communale.

En dernière analyse, la situation financière des hospices est généralement compromise pour les raisons ci-après :

1° Augmentation générale des dépenses hospitalières sans majoration correspondante des recettes ; les dépenses étant commandées par la cherté croissante de la vie et les recettes étant basées sur des tarifs plus ou moins stables.

Parmi ces tarifs insuffisants, il faut citer en première ligne ceux des quartiers militaires et des quartiers d'aliénés. Il sera impossible d'éviter la ruine des hospices si l'on arrive pas prochainement à ce que toutes les hospitalisations remboursées le soient jusqu'à concurrence du prix de revient calculé dans les conditions du décret du 13 novembre 1918 ;

2° Motifs particuliers d'augmentation des dépenses dans l'amélioration inéluctable de la situation du personnel, personnel infirmier, personnel administratif et même personnel médical. Cette augmentation joue moins dans les établissements à infirmières congréganistes, mais elle s'y produit néanmoins aussi du fait de la cherté des produits alimentaires.

Il faut nécessairement en prendre son parti en considérant que l'état de choses ancien était tout à fait anormal, et l'on peut moins s'étonner de ce que les revendications corporatives se sont manifestées que de ce qu'elles aient mis si longtemps à se produire avec les anciens taux de salaires et les conditions matérielles du service, ce qui ne veut pas dire que certaines revendications ne soient pas exagérées telle que celle de la journée de 8 heures dans les services de surveillance ;

3° Inapplication de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Cette loi organique de l'assistance médicale oblige « toute commune » à être rattachée pour le traitement de ses malades à un ou plusieurs hôpitaux voisins, en spécifiant les conditions d'admission à l'hôpital qui permettent à l'établissement de se faire rembourser les dépenses d'hospitalisation ; son article 35 permet à certaines communes dûment autorisées d'avoir une organisation spéciale, mais il est hors de doute que cet article vise les communes et non les hôpitaux. D'autre part, l'autorisation d'avoir une organisation spéciale est subordonnée au fait de posséder un service autonome au moins équivalent à l'organisation départementale, et cette autorisation est toujours révocable, c'est pourquoi elle ne peut servir, si l'autorité supérieure exerce son contrôle, à échapper aux obligations légales de dépenses.

Mais comment doivent s'apprécier exactement ces obligations dans les communes sièges d'un établissement hospitalier ?

Les instructions ministérielles contemporaines de la mise en œuvre de cette loi en ont depuis lontemps indiqué les limites. On les trouve reproduites dans les fascicules 55 et 61 des publications du

Conseil supérieur, d'où il ressort que, si les conseils municipaux ne sont nullement tenus de subventionner leurs hôpitaux, du moins sont-ils astreints à assurer le traitement hospitalier des malades dénués de ressources qui ne sauraient être utilement traités à domicile; mais pour permettre aux hôpitaux de réclamer des remboursements de journées, il faut que l'admission ait été prononcée suivant les formalités des articles 3 et 4 de la loi du 15 juillet 1893, c'est-à-dire au moyen d'un certificat du médecin de l'assistance à domicile contresigné par le maire président du bureau d'assistance ou son délégué, ce qui exclut les cas d'admission directe par l'hôpital en vertu de la loi 7 août 1851. Il s'agit là d'une formalité essentielle dont l'inobservation fait obstacle à toute réclamation contentieuse, ainsi qu'à imputation de la dépense dans le contingent de la commune, et à l'inscription d'office à son budget de la part restant à sa charge en vertu des barèmes *A* et *B* annexés à ladite loi.

Il a fallu une modification législative (loi du 1er août 1919) pour permettre à l'hôpital de se faire rembourser les frais de traitement des malades étrangers à la commune admis d'urgence par application de la loi du 7 août 1851; il en faudrait une encore pour lui faire récupérer pareille dépense pour les malades domiciliés dans la commune, là même où l'on a fait le décompte des lits d'hôpital entretenus sur les ressources propres de l'établissement, car c'est seulement après clôture de l'exercice qu'on peut apprécier le nombre de ces lits pour l'année écoulée et il est trop tard alors pour remplir au regard des autres lits les formalités de la loi de 1893, à moins qu'on ait par précaution accompli d'avance ces formalités pour tous les malades de la commune, ce qui reviendrait à renoncer à appliquer l'article 1er de la loi du 7 août 1851, c'est-à-dire à priver l'administration hospitalière de tout droit d'admission directe pour les malades domiciliés dans la commune où l'hôpital a son siège.

Une précision est à faire ressortir en ce qui concerne l'application des barèmes susvisés. Lorsqu'une femme en couches demande l'hospitalisation en vertu de la loi de 1893, c'est-à-dire, lorsque, n'étant pas encore en imminence d'accouchement, son cas ne relève pas de l'article 1er de la loi de 1851, l'admission doit se faire d'après des pièces établissant son domicile de secours, et par conséquent, dévoilant son identité. Or, s'il s'agit de femmes demandant à garder le secret, le remboursement n'est pas pour cela rendu impossible, mais il est nécessaire alors que le Conseil général, admettant que ces parturiantes inconnues ont le domicile départemental, accepte de payer sa part de dépense par application directe du barème *B*, sans application préalable du barème *A*, en d'autres termes qu'il prenne à sa charge avec le concours de l'État, la part contributive de la commune.

On ignore dans trop d'établissements que cette départementalisation des maternités hospitalières est acceptée d'avance par l'État qui paiera sa part d'augmentation de dépense dans l'intérêt supérieur de

la natalité française; par suite de cette ignorance, on essaie dans beaucoup d'hospices de refuser certaines femmes et, faute de pouvoir les écarter, en supporte entièrement la charge, alors que celle-ci pourrait être partagée;

4° Interprétation erronée de l'article 1er de la loi du 7 août 1851.

Pour déterminer la portée de cet article fameux il faut se rappeler dans quelles conditions il est intervenu.

A l'origine des hôpitaux, ceux-ci étaient surtout destinés aux malades étrangers à la localité; c'est à la suite de la Révolution française, après restitution incomplète de leur patrimoine confisqué, que les hôpitaux commencèrent à élever des réclamations contre l'admission gratuite des pauvres du dehors. La loi de l'an III ouvrait aux malheureux les portes de l'hospice le plus voisin. Une controverse s'éleva, que la loi de 1851 crût pouvoir trancher par une cote mal taillée; après des débats très longs et très approfondis, on fit la part de l'étranger en lui accordant l'hospitalisation quand il était de passage dans la commune, et on laissa à la Commission administrative, dont la composition fut ajournée, le soin de décider dans quelle mesure ce bénéfice pourrait être étendu hors des cas d'urgence. Mais il ne faut pas oublier que la question en litige était uniquement celle de savoir à qui profiterait l'emploi des revenus de la dotation et que personne n'avait pensé qu'on put imposer l'hospitalisation gratuite *ultra vires*, ce qui d'ailleurs aurait été une absurdité à une époque où l'on avait pas encore la conception de l'assistance obligatoire.

Plus tard, avant que l'obligation légale intervint, les municipalités ont pris peu à peu conscience des devoirs sociaux de la collectivité, et elles ont fini par accepter, dans la pratique, l'obligation morale de l'assistance aux indigents de la commune, au point que beaucoup sont persuadées que le budget municipal doit légalement combler le déficit du budget hospitalier. En sorte que l'on ne conteste pas le principe de la subvention municipale aux hospices; on discute seulement pour en diminuer le fardeau, et l'on cherche à limiter son poids au moyen d'une tractation à forfait.

Or, la subvention forfaitaire à deux graves inconvénients: d'abord, elle détourne la municipalité de s'intéresser du bon fonctionnement financier des hospices, ensuite, elle incite l'administration hospitalière à restreindre à l'excès les dépenses indispensables.

Il convient donc de d'éclairer les Conseils municipaux sur leur droit et leur devoir au regard des hospices. Leur droit est de refuser toute subvention proprement dite: leur devoir est de rembourser, d'après le tarif des prix de journée tous frais d'hospitalisation nécessités par les malades de la commune et non couverts par les revenus de la dotation; mais comme nous l'avons indiqué plus haut, ce devoir n'est impératif que là où des précautions ont été prises pour, remplir les formalités de la loi de 1893 au regard des malades qui ne pouvaient être reçus dans un lit entretenu sur les ressources propres;

5° Calcul défectueux pour le nombre des lits gratuits affectés à l'exécution de la loi du 14 juillet 1905.

Cette loi sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables dispose dans son article 31 que les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement les bénéficiaires du nouveau service « autant que leurs ressources le permettent ».

Le calcul des ressources propres exposé dans la circulaire du 10 décembre 1920 est de nature à résoudre toute difficulté, bien qu'il reste encore quelque incertitude sur la manière d'établir la ventilation des ressources propres entre les services d'hôpital et les services d'hospice dans les établissements mixtes qui sont la grande majorité; mais, antérieurement à cette circulaire, nombre d'hospices se croyaient obligés de fournir des lits gratuits au service départemental au-delà de leurs facultés, d'où une source de déficit;

6° Insuffisante rétribution pour l'hospitalisation des victimes d'accidents de travail.

Cette rétribution était limitée par un maximum en vertu duquel, avec la majoration des prix de revient, il arrivait donc que les accidentés du travail étaient soignés, dans certains établissements à un tarif notablement inférieur à celui de l'assistance médicale, d'où de nombreuses doléances des administrations hospitalières. Après un long temps d'attente, le Parlement a voté la loi du 6 juillet dernier qui accorde une majoration de 30 p. 100 sur ce tarif, satisfaction que beaucoup considèrent comme encore incomplète ;

7° Exécution de fondations onéreuses.

Les fondations hospitalières qui obligent un établissement à entretenir à perpétuité des lits gratuits moyennant une somme une fois versée ont pu être onéreuses dès leur origine, si le revenu du capital constitutif ne suffisait pas à couvrir les frais annuels d'entretien de ces lits ; certaines administrations hospitalières ont eu le tort d'accepter, et l'autorité supérieure celui d'autoriser, des dons ou legs faits dans ces conditions ; mais, le plus souvent, la fondation n'est devenue onéreuse que dans la suite des temps, en raison du renchérissement de la vie.

Lorsque les héritiers des fondateurs subsistaient, on a pu, d'accord avec eux, opérer des réductions sur le nombre des journées ou sur le nombre des lits; lorsque la famille avait disparu, il a suffi parfois de se mettre d'accord avec les bénéficiaires (communes ou particuliers ayant le droit de désigner les occupants des lits), mais, lorsque l'entente n'a pu s'opérer, par suite, soit de l'opposition des héritiers, soit de la résistance des municipalités intéressés à la gratuité, il a fallu exécuter la fondation onéreuse sous peine de se voir obligé par les tribunaux civils à restituer intégralement le montant de la donation. Une loi permettant de maintenir les fondations en les réduisant, suivant l'équité, s'impose. Le projet est à l'étude au Conseil supérieur de l'Assistance publique ; il est à souhaiter qu'il soit voté par les Chambres dans un avenir très prochain ;

8° Calcul erroné des prix de revient.

Les hopices et hôpitaux tiennent des lois du 28 juin 1918 et du 14 février 1921 le droit et le moyen de se faire rembourser leur dépense réelle, intégrale ou à peu près; mais, d'une part, ces lois ne sont intervenues que récemment et l'effet du rappel d'arriéré ne s'est pas encore fait sentir ; d'autre part, ces lois ne visent directement que les prix de journée des enfants, des vieillards et des malades civils, à l'exclusion de ceux des aliénés et des malades militaires.

Puis, le nouveau calcul n'a pas été fait partout avec une rigoureuse exactitude. L'inspection générale a relevé des cas de méconnaissance complète de la nouvelle législation, et surtout des cas d'application inhabile, par exemple, en ce qui concerne l'entrée en compte des produits en nature récoltés et consommés dans l'établissement, lesquels doivent être portés en dépense à leur valeur, déduction faite des frais d'exploitation y afférents, mais ne doivent pas être doublement comptés comme cela est arrivé dans un département de l'ouest.

Avec des calculs exacts, on aboutit à des chiffres de prix de revient tellement différents pour des établissements similaires qu'il faut admettre que le prix de revient de la journée varie considérablement suivant le savoir-faire pratique de l'économe et de la commission administrative.

On pourrrait citer un hôpital-hospice de chef-lieu de département où les chiffres, dûment contrôlés, accusent un bon-marché qui étonne, en même temps que, des vérifications d'un de nos collègues, il résulte que le régime alimentaire est suffisant. De tels exemples sont à encourager, et l'on doit souhaiter que les comptables en matières soient incités à les multiplier. Aux meilleurs de ces comptables il y aurait intérêt à assurer, comme récompense, des facilités pour passer en avancement d'un établissement à un autre ; et ceci pourrait se produire si un statut donné à ce personnel subordonnait les nominations au double agréement de la commission administrative et du préfet, ainsi que cela a lieu pour les receveurs dont la situation, déjà préférable sous ce rapport à celle des économes, est devenue en outre très supérieure dans ces temps derniers au point de vue pécuniaire.

Quant aux remèdes précis à apporter à la situation financière des hospices, nous les voyons dans les réformes suivantes:

1° Loi complémentaire sur les prix de journée étendant la nouvelle fixation à tous les remboursements des collectivités, même pour les journées d'aliénés et les journées de malades militaires ;

2° Amélioration du calcul des prix de revient, sur la base d'une comptabilité matières perfectionnée qui permettrait la différenciation des prix de revient de chaque catégorie d'hospitalisés, y compris les diverses classes de pensionnaires payants, au lieu du prix moyen

auquel se borne trop souvent le calcul actuel, même dans de grands établissements ;

3° Comptes spéciaux des services annexes et des exploitations industrielles rigoureusement tenus, et redressement ou cessation des exploitations onéreuses;

4° Comptes également spéciaux pour l'exécution des fondations particulières, et réductions, (à faire autoriser par une loi) des fondations onéreuses ;

5° Atténuation des charges fiscales imposées aux établissements d'assistance, notament en matière d'adjudication de fournitures ;

6° Encouragement aux organisations d'achats en commun rendues plus accessibles aux hospices.

Les Commissions administratives puisent déjà dans les articles 8 et 15 de la loi du 7 août 1851 le droit de régler dans une large mesure « le mode et les conditions des marchés pour fournitures et entretien » mais le principe de l'adjudication publique domine encore la matière. Sans nous prononcer sur la légalité, qui est d'ailleurs souhaitable, des unions hospitalières ayant pour objet l'approvisionnement à meilleur marché, nous croyons pouvoir préconiser, en attendant une solution législative, l'institution d'économats centraux qui, mandataires d'un certain nombre d'administrations hospitalières, réuniraient des pouvoirs d'achats imposants et pourraient au besoin se passer de magasins en faisant livrer directement à chaque établissement la quantité de denrées qu'il aurait demandé aux dates fixées d'avance par son comptable en matières;

7° Révision du régime alimentaire, d'après les dernières données de la science, de façon à assurer, dans les meilleures conditions de prix, l'alimentation rationnelle des hospitalisés et du personnel.

Certains porte-parole des hospices ont été plus loin en demandant l'abrogation pure et simple de l'article 1er de la loi du 7 août 1851, c'est-à-dire le remboursement intégral aux établissements de toutes les journées d'hospitalisation, sans imputation aucune sur la dotation dont les revenus seraient entièrement employés en améliorations de services.

Tel est, paraît-il, l'état de choses en Alsace et Lorraine ; mais, dans nos provinces reconquises, la solution est facilitée par les organisations d'assurances sociales que nous ne possédons pas encore pour l'ensemble de la France, c'est pourquoi il nous paraît suffisant de s'en tenir, jusqu'à nouvel ordre, à l'atténuation de cet article qui depuis le 1er août 1919 n'oblige à recevoir gratuitement les étrangers à la commune siège de l'établissement que si leur traitement n'a pas duré plus de 10 jours; d'ailleurs la prise en charge de tous frais, par la commune ne se comprendrait guère sans la municipalisation des hôpitaux et hospices, et cette municipalisation ne nous paraît pas présentement désirable.

En résumé, la crise des établissements hospitaliers est réelle et générale, quoique comportant des exceptions. Certaines de ses causes

cesseront sans doute de produire leur effet, mais d'autres ont un caractère permanent et appellent des réformes appropriées. Il y a été remédié en partie, mais il reste encore beaucoup à faire pour rétablir la situation financière compromise et pour la conserver bonne ensuite.

L'on doit d'autant plus s'efforcer de triompher des difficultés rencontrées, qu'une fois obtenu l'équilibre permanent du budget ordinaire, il va falloir aborder le problème des dépenses extraordinaires. Les contestations de l'Inspection générale témoignent d'un état de choses qui s'éternise scandaleusement. Beaucoup d'installations sont par trop défectueuses, des réfections s'imposent impérieusement. Pour les traitements chirurgicaux ou pour la guérison de la tuberculose, les dispensaires de dépistage de maladies sociales, les consultations externes, les services chirurgicaux d'enfants, les maternités etc, on a dû, sur bien des points, recourir à des organisations à côté des établissements hospitaliers dont le rôle s'est trouvé ainsi réduit.

Le point de départ de la refonte désirable devra être l'adoption du règlement modèle aujourd'hui en préparation. Certains hospices et hôpitaux n'ont encore aucun règlement, ou un règlement si ancien qu'il est oublié. D'autre part, parmi les règlements récents, bien peu ont traité d'une façon satisfaisante la question des malades payants qui a pris dans ces derniers temps un caractère aigu nécessitant l'intervention de l'Inspection générale. La solution qui sera donnée à cette question des malades payants sera aussi un coefficient d'atténuation de la crise hospitalière, parce qu'elle ne pourra manquer d'apporter aux établissements un légitime supplément de ressources. Il faudra cependant veiller à ce que ce supplément de ressources soit judicieusement employé, car toute dépense exagérée enfle abusivement le prix de journée, et la certitude du remboursement des frais d'hospitalisation impose aux commissions administratives le devoir strict de n'en pas faire d'inutiles.

COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE LA NATALITÉ (1)

Quelques jours après la création du Ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, un décret, en date du 27 janvier 1920, organisait un Conseil supérieur de la Natalité, chargé, « d'une part de rechercher toutes les mesures susceptibles de combattre la dépopulation, d'accroître la natalité, de développer la puériculture, de protéger et honorer les familles nombreuses; d'autre part, de procéder à l'examen des dispositions intéressant la natalité pouvant être introduites dans tous les projets ou propositions de lois ».

A côté de ce Conseil supérieur, organe consultatif central, institué auprès du ministre, le décret du 27 janvier 1920 créait dans chaque département une Commission départementale de la natalité. L'article 7 du décret précise le rôle que devra jouer cette Commission départementale. Elle est chargée « d'examiner toutes les mesures susceptibles de combattre la dépopulation, d'accroître la natalité, de développer la puériculture, et de protéger et honorer les familles nombreuses ».

Une circulaire adressée aux préfets le 1er mars 1920 développe le détail des attributions de la Commission nouvellement créée. Elle lui fixe un programme d'action, « un plan de campagne pour aboutir dans le moindre délai aux résultats vers lesquels tendent tous ceux que préoccupe à juste titre la diminution constante du nombre des naissances ». Les Commissions départementales auront pour devoir de rechercher les principales causes de la raréfaction des naissances; elles auront à apprécier l'étendue du mal ainsi fait, et à proposer les remèdes appropriés.

Un travail immédiat est assigné à leur activité; leurs premières études porteront sur la crise du logement, l'établissement d'une statistique de la natalité et de la mortalité, la lutte contre la mortalité infantile, les facilités données aux femmes pour accoucher, enfin le recensement des œuvres s'occupant de la natalité, de la maternité, de l'enfance, des familles nombreuses, et la coordination des efforts des différentes œuvres.

Un programme aussi vaste, et répondant à des préoccupations d'un haut intérêt national, ne devait que rencontrer des approbations. Conformément aux directives contenues dans la circulaire du 1er mars 1920, les Commissions départementales furent instituées sur tout le territoire.

(1) Rapporteur. M. Sarraz-Bournet, inspecteur des Services administratifs.

La tournée de l'Inspection générale pour l'année 1920, a porté sur la composition de ces Commissions, leur fonctionnement, leurs travaux. Nous allons successivement indiquer quelles ont été à ces trois points de vue les constatations de l'Inspection générale, quelles observations les enquêtes sur place permettent de formuler, enfin quelles conclusions il convient de tirer du rôle joué pendant leur première année d'existence par les Commissions départementales de la natalité.

I. — COMPOSITION DES COMMISSIONS

Aux termes de l'article 8 du décret du 27 janvier 1920, chacune des Commissions départementales se compose:

Du Préfet, président,
De l'Inspecteur d'Académie,
Du Directeur et de la Directrice des écoles normales,
De trois membres du Conseil général désignés, par leurs collègues,
De six membres désignés par le préfet, dont trois au moins choisis parmi les pères de familles nombreuses.

Cette composition initiale a soulevé une première critique. Au nombre, en effet, des membres de droit figurent des représentants de l'enseignement, inspecteur d'Académie, directeur et directrice des écoles normales; cette désignation est faite pour marquer que les causes de la dépopulation se rattachent en partie à des facteurs d'ordre moral, et que l'enseignement donné aux jeunes gens et jeunes filles de France pourra dans une certaine mesure modifier la mentalité actuelle. A cela, rien à dire; mais dès l'instant que les Commissions départementales de natalité dirigent leur attention sur la lutte contre la mortalité infantile, la recherche des facilités données aux femmes pour accoucher et élever leurs enfants, un membre de droit s'imposait, celui qui depuis des années est chargé de l'application de la loi Roussel sur la protection du premier âge, qui dans beaucoup de départements a été le propagateur des consultations de nourrissons, et qui de par ses fonctions est à même d'apporter aux délibérations de la Commission départementale un concours très efficace, l'inspecteur de l'Assistance publique.

Cet oubli, qui certainement a été involontaire, fut réparé peu après; il avait toutefois froissé certaines susceptibilités dans le personnel, cependant si dévoué, de l'inspection de l'Assistance publique. Le décret du 31 mars 1920 remit toutes choses au point, puisqu'il indique parmi les membres de droit, et immédiatement après le préfet, l'inspecteur départemental de l'Assistance publique. L'expérience a montré, d'ailleurs, que les inspecteurs de l'Assistance publique dans la plupart des départements consacrent aux Commissions de natalité le plus possible de leur temps et de leur expérience

administrative; ils en sont en quelque sorte les chevilles ouvrières, se chargeant des rapports, des convocations, cherchant des sujets de discussions. Pour reconnaître la collaboration efficace qu'ils apportent aux travaux des Commissions, leurs collègues les ont très souvent appelés aux postes de vice-président ou de secrétaire.

Parmi les membres de droit de la Commission, ni le décret du 27 janvier, ni celui du 31 mars, n'ont prévu de médecin ; cette omission pouvait être regrettable ; mais en fait, soit parmi les membres du Conseil général désigné par leurs collègues, soit parmi les membres dont la désignation est laissée au choix du préfet, un ou plusieurs médecins ont été pris pour participer aux travaux des Commissions de natalité.

La désignation des délégués du Conseil général semble avoir été faite partout dans l'esprit qui a inspiré la circulaire du 1er mars. Les conseillers généraux délégués sont soit des pères de familles nombreuses, soit des docteurs en médecine qui se trouvent à la tête d'œuvres d'assistance maternelle ou de puériculture.

Les membres choisis par le préfet, sont généralement des pères de familles nombreuses, appartenant à toutes les catégories sociales. Leurs professions varient beaucoup, néanmoins les avocats, les avoués, les ingénieurs, les négociants, les notaires sont parmi celles qui reviennent le plus fréquemment. Dans certains départements, par contre, beaucoup de fonctionnaires ont été nommés membres des Commissions, parce qu'à la tete d'une famille nombreuse : fonctionnaires des ponts et chaussées, instituteurs, douaniers, contrôleurs et commis de contributions, de l'enregistrement, etc.... Certains membres de droit étant déjà des fonctionnaires, il semble que les préfets, auraient pu choisir en dehors d'eux, parmi les personnalités locales, indépendantes de l'Administration.

Enfin, prenant trop à la lettre les indications de la circulaire du 1er mars, il est des préfets qui, dans la désignation des membres de la Commission, n'ont envisagé que la contribution appréciable donnée par l'exemple à l'accroissement de la population; le fait d'avoir de nombreux enfants, a été considéré par eux comme déterminant. En pratique, les pères de famille nombreuse, ainsi désignés parce qu'ils ont été d'excellents « repopulateurs » bien souvent ne possèdent pas l'instruction suffisante pour suivre une discussion, ni la compétence nécessaire pour préparer un rapport, étudier une question mise à l'ordre du jour, et surtout ne peuvent matériellement pas assister aux réunions de la Commission, parce qu'ils ont besoin de leur journée de travail et de leur salaire pour faire vivre leur famille. Dans quelques départements, les préfets ont demandé l'autorisation de payer aux pères de familles, membres de la Commission, des jetons de présence, équivalents au salaire moyen des intéressés, et destinés à compenser la perte d'une demi-journée de travail.

Rares sont les femmes choisies comme membres des Commissions;

ce sont des dirigeantes d'œuvres de puériculture, d'assistance maternelle, généralement mères de famille.

Pour la plupart des départements, la Commission comprend suffisamment de membres; on peut toutefois se demander si cette composition, uniforme aujourd'hui dans tous les départements, ne devrait pas varier dans les circonscriptions administratives suivant l'importance de la population. Une Commission identique dans le département des Basses-Alpes et dans le département de la Seine-Inférieure, par exemple, n'est-ce pas là une anomalie? D'autant plus que par décret du 26 mai 1920, les Commissions départementales ont été chargées de donner leur avis sur toutes les propositions de médailles de la famille française, et qu'en pratique, les dossiers à examiner sont d'autant plus nombreux que le département est plus peuplé.

Malgré cet aspect de la question, l'Inspection générale estime qu'il n'y a pas lieu d'augmenter le nombre des membres de certaines Commissions départementales.

L'expérience prouve que les Commissions composées de trop de personnes travaillent peu. Dans les départements importants, les Commissions de la natalité peuvent comprendre des personnalités plus compétentes ou disposant de loisirs plus grands. Les préfets y exercent leur choix dans des conditions meilleures; il leur appartient de l'effectuer avec discernement. Au surplus, dans les départements à population importante, et où le rôle des affaires est extrêmement chargé, il semble qu'il suffise de donner aux préfets la possibilité de nommer des rapporteurs spéciaux, choisis en dehors des Commissions, et qui soulageraient d'autant le travail de celle-ci, notamment pour l'examen des médailles de la Famille française.

II. — FONCTIONNEMENT

Instituées par décret du 27 janvier, signalées spécialement à l'attention des préfets par circulaire du 1er mars, les Commissions départementales de la natalité n'ont commencé à fonctionner qu'en mai et juin. Très rares sont les départements où elles ont été nommées et réunies plus tôt.

En effet quoique la circulaire du 1er mars ait prévu, pour n'en pas retarder le fonctionnement, que les délégués du Conseil général pourraient être désignés à titre provisoire par la Commission départementale, émanation directe du Conseil général, la plupart des préfets ont préféré attendre la session d'avril du Conseil général pour faire procéder aux élections nécessaires.

Au moment du passage des Inspecteurs généraux, les Commissions venaient à peine d'être installées, et commençaient à étudier le programme d'ensemble qui leur était donné.

Il semble d'ailleurs que dans nombre de départements les préfets n'étaient pas pressés de les convoquer, estimant peut-être que les Commissions de natalité allaient faire une œuvre vaine, peut-être

aussi parce que dans leurs départements les Commissions d'assistance publique et de bienfaisance privée, récemment organisées, leur paraissaient posséder des attributions assez étendues et suffisamment élargies pour englober celles réservées aux Commissions de natalité ; enfin, certains administrateurs départementaux se montraient sceptiques sur l'efficacité de leurs travaux éventuels et sur les résultats à en attendre.

Cependant, du jour où fut créé l'insigne destiné à glorifier les mères de familles nombreuses, et où la Commission de natalité fut invitée à donner obligatoirement un avis sur les propositions de décorations de la famille française, un rôle précis et immédiat dans le fonctionnement des rouages administratifs était trouvé pour les Commissions et cela dissipa les dernières hésitations. Aussi, on peut affirmer aujourd'hui que les Commissions de natalité existent dans tous les départements et qu'elles sont convoquées régulièrement.

Leurs réunions sont-elles périodiques ? A cette question, la réponse varie suivant les départements. Dans la plupart, les Commissions se sont réunies jusqu'à présent une fois par trimestre, dans d'autres, plus rares, une fois tous les mois. Un petit nombre seulement d'assemblées possède un registre des délibérations ; en général, les procès-verbaux sont inscrits sur des feuilles volantes, mais soigneusement classées par les secrétaires, ou par le service de la préfecture (division ou inspection de l'Assistance publique) auquel les Commissions ont été rattachées.

Les réunions sont, dans l'ensemble, suivies. Les membres de la Commission semblent prendre à cœur le rôle qui leur est dévolu. Et c'est d'autant plus à leur éloge, que beaucoup d'entre eux n'habitent pas le chef-lieu du département, et sont astreints à des frais souvent élevés pour se rendre aux convocations.

Pour assurer une vie plus certaine aux Commissions, certains préfets ont demandé que les frais de transport et de séjour soient remboursés aux membres des Commissions non résidant au chef-lieu. Mais aucun crédit n'est prévu au Ministère de l'Hygiène pour le fonctionnement des Commissions ; et il n'a pu être donné satisfaction à ces demandes.

A ne jamais être remboursés de leurs frais quand ils se rendent aux convocations, les membres des Commissions finiront par se lasser, comme il est de règle d'ailleurs chaque fois qu'il s'agit de mandats gratuits non électifs. Pour y remédier, le préfet peut ne nommer dans les Commissions que des personnalités résidant au chef-lieu ou dans les environs immédiats, et pour qui la venue à une séance ne serait pas une source de dépenses. Ce système, qui supprimerait en fait le problème de la rémunération à donner aux membres de la Commission, possède, par contre, l'inconvénient de ne pas apporter à la Commission une représentation calquée sur la physionomie exacte du département. Les questions de natalité, si elles varient d'un département à l'autre, varient également d'un arrondissement à l'autre, de canton à canton, suivant que

les ressources locales sont exclusivement industrielles ou exclusivement agricoles. Le problème de la repopulation doit être examiné sous une face différente, suivant qu'il s'agit d'une grande ville ou d'une agglomération rurale. La Commission doit donc être à ce point de vue fortement « bigarrée ».

D'un autre côté, la ville, chef-lieu du département, n'est pas oujours celle où les œuvres sociales destinées à l'enfance et aux mères ont atteint le plus grand développement. Il semble donc peu opportun de recruter la Commission de la natalité, uniquement parmi les personnes résidant au chef-lieu.

Tant que des crédits spéciaux ne pourront être ouverts pour le fonctionnement des Commissions, il faut recommander aux préfets de fixer longtemps à l'avance les dates de réunion ; les membres n'habitant pas le chef-lieu pourraient ainsi prendre toutes dispositions utiles, et profiter de leur voyage pour régler leurs affaires personnelles.

La plupart des Commissions ont désigné dans leur sein un vice-président pour diriger leurs délibérations en l'absence du préfet, et un secrétaire. Comme nous le faisions remarquer plus haut, très souvent, c'est l'inspecteur de l'Assistance publique qui a été appelé à l'une ou à l'autre de ces fonctions.

Dans le plus grand nombre des cas, les membres des Commissions se font un devoir d'être assidus aux réunions. Pour ceux que l'éloignement ou leurs occupations empêchent de venir, la démission volontaire est actuellement le seul moyen possible de les remplacer. Il est regrettable que le décret du 27 janvier 1920 ait omis de fixer une durée à la désignation des membres choisis soit par le Conseil général, soit par le préfet. Dans le silence des textes, les désignations sont définitives. Il serait utile de limiter la durée des fonctions, et de faire renouveler la Commission à intervalles périodiques, par moitié de préférence.

III. — TRAVAUX DES COMMISSIONS

Dans le cadre qui leur était fixé par la circulaire du 1er mars 1920, les Commissions départementales ont trouvé une abondante matière à délibérations ;

A côté de l'examen des dossiers de médailles de la Famille française, leurs travaux se rapportent dans leurs grandes lignes à deux ordres d'idées différents :

1° Développement de la natalité ; recherche des moyens propres à diminuer la raréfaction des naissances ;

2° Lutte contre la mortalité infantile ; car ainsi qu'il a été remarqué, conserver des enfants est un côté du problème de la repopulation, tout aussi important que l'autre, mais plus facile à résoudre, et pouvant produire des résultats plus immédiats.

A. — *Développement de la natalité.*

Sur ce terrain, les Commissions départementales ont alimenté facilement leurs discussions. Elles n'ont fait d'ailleurs que reprendre, très rarement, en les envisageant du point de vue local, les vœux émis dans les Congrès d'associations de familles nombreuses ou dans les grandes assemblées techniques. Elles constatent la faible natalité, la raréfaction des naissances dans le département ; elles en classent les causes apparentes, égoïsme et intérêt ; elles se bornent à indiquer les moyens qui leur paraissent susceptibles de les enrayer.

De ce que la crise de la natalité est en général considérée par elles comme une question d'éducation (ce qui légitime la présence comme membres de droit de l'inspecteur d'Académie, du directeur et de la directrice des écoles normales primaires), elles en déduisent que notre mentalité et nos mœurs doivent être réformées. Elles préconisent pour cela une série de mesures, qui reviennent comme un *leit-motiv* dans les délibérations de presque toutes les Commissions.

Nous ne ferons dans ce rapport que les énumérer ; nous n'avons pas, en effet, ici la prétention d'aborder le fond du problème :

Réforme de l'enseignement à tous les degrés, modification des lois sur la presse, suppression des publications malthusiennes, répression de l'avortement avec déclaration obligatoire par les médecins, interdiction de la vente des instruments anti-conceptionnels, mise en garde des jeunes gens et des jeunes filles contre les plaisirs faciles et les dangers des maladies vénériennes, préparation physique obligatoire pour les jeunes gens et les jeunes filles, remise solennelle des médailles de la Famille française aux mères de familles, etc...

A côté de ces mesures, d'autres sont préconisées pour faire apparaître des avantages pécuniaires.

Refonte du système fiscal pour que les familles nombreuses ne soient plus écrasées sous les impôts ; modification des taxes successorelles avec dégrèvement progressif en faveur des pères de famille disposant pour leurs enfants, ou en faveur des héritiers pères de familles nombreuses ; exonération d'impôt sur le revenu pour les chefs de familles nombreuses ; ristournes sur les impôts de consommation pour établir l'égalité des sacrifices entre tous les citoyens et atténuer les charges que le père de famille nombreuse assume pour le profit de la nation ; impôts spéciaux sur les célibataires et les ménages sans enfants ; bourses d'enseignement réservées aux enfants de familles nombreuses ; avantages aux fonctionnaires pères de famille pour l'avancement et la retraite ; réduction sur les chemins de fer et les paquebots ; sur salaire familial pour tous les salariés publics ou privés ; logements hygiéniques à bon marché, etc.., enfin et surtout primes à la natalité.

Si certaines des mesures préconisées, celles qui n'entraînent pour

les collectivités publiques aucune dépense supplémentaire, ont déjà été réalisées, d'autres, impérieusements demandées, se heurtent aux impossibilités budgétaires. Les Commissions départementales font parfois trop de théorie ; il est facile en effet de légiférer sur le papier. Elles ne tiennent pas assez compte des nécessités financières, en matière de prime à la natalité, notamment.

C'est qu'ainsi qu'une Commission départementale du Sud-Est réclame qu'une prime mensuelle soit accordée pour chaque enfant ;

De	100	francs pendant la	1re année,
De	75	— —	2e —
De	50	— —	3e —

En tablant sur un total de 10.000 naissances par an, on voit quels chiffres la dépense atteindrait. Dans un département de l'Ouest, la Commission départementale prie le Conseil général d'instituer des primes de 500 francs à la naissance, après le 3e enfant ; et comme le montant total de la dépense pour 4.000 naissances prévues s'élève à 2 millions, elle laisse d'office 1.800.000 francs à la charge de l'État.

Cependant il n'est pas douteux que si quelques Conseils généraux suivant l'exemple du Rhône, s'engagent timidement dans la voie des primes à la natalité, c'est en grande partie à l'action, à la propagande des Commissions départementales qu'en revient le mérite. Étant plus proches des Conseils généraux, elles ont eu sur eux une influence marquée et les ont amenées à des initiatives heureuses.

B. — *Lutte contre la mortalité infantile.*

Si en ce qui concerne le développement de la natalité, la Commission départementale se meut sur un terrain qui lui est propre, ici elle ne peut que juxtaposer ses efforts à ceux d'organisations antérieures.

Consultations de nourrissons, gouttes de lait, pouponnières, mutualités maternelles, facilités données aux femmes pour accoucher (visiteuses à domicile, maternités, ouvroirs, etc...), multiplication des bureaux ouverts d'abandon, généralisation et majoration des primes d'allaitement, secours aux filles-mères, salubrité des logements pour les familles chargées d'enfants, application plus stricte de la loi du 23 décembre 1874 sur la protection du premier âge, vente et stérélisation du lait destiné aux nouveaux nés, etc... Sur ces différents sujets, les Commissions départementales ont délibéré.

Mais, comme certains préfets l'ont fait remarquer, la plupart des départements n'ont pas attendu la constitution des Commissions de natalité pour organiser la lutte contre la mortalité infantile. L'Office social de la préfecture de Seine-Inférieure, la Chambre consultative des œuvres sociales du Var, la Fédération départementale des œuvres d'assistance maternelle et infantile de Seine-et-Oise, les Commissions départementales d'assistance publique et de bienfaisance privée

créées par le décret du 28 février 1919, les Comités départementaux de la protection du premier âge, ont déjà tourné de ce côté leur activité. Les Commissions de natalité ne font que reprendre à leur compte l'œuvre commencée. Rarement elles se tiennent en liaison avec les organismes qui les ont précédées, commissions du premier âge ou commissions départementales d'assistance, et c'est une faute croyons-nous, car la multiplication des Commissions est néfaste à leur existence et à leur autorité. Il ne faut pas que le même champ soit moissonné par trop de mains.

Conclusions.

Telles sont brièvement résumées les constatations qu'au cours de l'année 1920 l'Inspection générale a été amenée à faire sur les Commissions départementales de la natalité. Par leur œuvre d'une année leur création est légitimée.

Mais est-ce à dire qu'elles ne soulèvent aucune critique ? En examinant leur composition, leur fonctionnement, leurs travaux, certaines observations ont été formulées. Aucune autre ne doit-elle être faite à leur égard ?

L'Inspection générale reconnaît le mérite de la tâche accomplie ; ceci l'autorise à dire qu'elle n'a qu'une confiance limitée dans l'avenir de ces organismes. Émettre des vœux, ce n'est pas résoudre le problème de la dépopulation. Ce n'est pas avec des formules que se traite pareille question.

Les délibérations des Commissions départementales de la natalité ont souvent le tort d'être trop générales et trop vagues. En une courte séance, elles envisagent des séries de questions différentes ; les solutions qu'elles en apportent sont hâtives, imparfaitement étudiées. Élaborer des réformes sur le papier ne suffit pas ; il faut en même temps examiner les moyens de les réaliser. De cela, les Commissions départementales ne se soucient pas suffisamment. Elles font surtout de la propagande ; elles attirent l'attention sur tous les problèmes intéressant la natalité et la protection de la première enfance. Mais elles ne paraissent pas les approfondir ; elles se bornent à des considérations de principes, trop abstraites pour que de méthodes de réalisation puissent en être tirées.

Pendant la première année de leur existence, elles ont voulu aborder l'ensemble du problème de la natalité. Il est à craindre que dans les années suivantes, elles ne puissent plus nourrir leurs discussions sans revenir sur des sujets déjà traités, que l'attention de leurs membres ne s'émousse, que leurs réunions ne s'espacent, et que, fatiguées d'avoir été des machines à émettre des vœux ou à distribuer des médailles, elles ne s'éteignent lentement dans la poussière de leurs archives.

Peut-être devraient-elles, à l'avenir, se transformer, se fédérer

avec les œuvres de puériculture et d'assistance maternelle, avec les offices départementaux, se fondre avec les Commissions départementales d'assistance publique et de bienfaisance privée, ou mieux avec les Comités de la protection du premier âge prévus par la loi du 23 décembre 1874. Pour sauver l'avenir de la race, pour rétablir l'intégrité nationale compromise par la guerre, s'il est bon de prêcher la repopulation, il est plus immédiatement réalisable de réduire la mortalité infantile et de conserver au pays le plus possible des enfants qui naissent. Protection de l'enfance et natalité sont étroitement liées ; c'est vers un organisme unique, se préoccupant à la fois de l'une et de l'autre, qu'il convient d'orienter et de fondre les diverses institutions actuelles.

Quoi qu'il en soit, comme toutes les Commissions du même ordre, les Commissions de la natalité valent par les personnalités qui les composent et tant qu'elles comprendront des hommes actifs, dévoués, désintéressés, dont le patriotisme se préoccupe de l'avenir du pays, elles joueront un rôle qu'il serait injuste de méconnaître.

CONTRÔLE DES LOIS D'ASSISTANCE OBLIGATOIRE [1]

L'Inspection générale des Services administratifs ayant signalé dans son rapport d'ensemble de 1909 les abus constatés en ce qui concerne l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, l'Inspection générale des Finances appela de nouveau l'attention de l'administration supérieure sur les mêmes abus qui se remarquaient encore après la guerre; puis, sur la demande du Ministre des Finances une enquête près des préfets fut prescrite par circulaire de M. le Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales en date du 1er mars 1920, et les résultats de cette enquête furent communiqués pour avis au Comité des Inspecteurs généraux.

En même temps, nos collègues recevaient leur ordre de service pour la tournée annuelle d'inspection dont le programme comprenait la vérification sur place de la façon générale dont sont appliquées les lois d'assistance obligatoire relative aux malades, aux vieillards aux familles nombreuses et aux femmes en couches, avec cette précision qu'il s'agissait non pas, comme précédemment, de contrôler directement les services envisagés, mais d'apprécier la valeur des contrôles départementaux dont l'administration supérieure avait provoqué et encouragé l'institution.

L'Inspection générale s'est trouvée, en conséquence, doublement saisie de la question du contrôle départemental; elle a ainsi à faire état de deux séries d'investigations parallèles, dont les conclusions sont du reste concordantes, sauf que l'enquête sur pièces a été moins large que l'enquête sur place, puisque la première fut limitée à la loi du 14 juillet 1905.

Les deux enquêtes ont au surplus ce côté commun d'examiner la situation au point de vue des conditions économiques et sociales d'après guerre; c'est pourquoi, avant d'entrer dans les détails, il y a lieu d'exposer que les événements de guerre ont agi sur la distribution des secours publics dans deux sens contraires.

1° L'aide nationale qui se traduisit par la diffusion des secours aux familles de mobilisés et des secours aux réfugiés a notablement diminué la misère dans le milieu ordinaire des assistés. C'est ainsi que les bureaux de bienfaisance ont eu, sur bien des points, leurs ressources sans emploi, une partie notable de leur clientèle recevant des allocations en raison de la mobilisation de fils ou de pères qui étaient considérés comme soutiens de famille; c'est ainsi encore qu'on a vu à cette époque se vider certains orphelinats, beaucoup de

(1) M. Rondel, Inspecteur général, rapporteur.

demi-orphelins étant repris par leurs parents, et que le chiffre des emprunteurs aux Monts-de-Piété a été considérablement réduit, tandis que nombre de personnes précédemment privées de ressources se trouvaient en situation de faire des placements à la Caisse d'épargne, ou de souscrire aux emprunts de la Défense nationale. L'état économique qui s'est développé avec la vie chère n'a fait qu'accentuer ce mouvement dans les campagnes et dans les centres d'ouvriers, parce que la hausse a surtout porté sur le taux des salaires et sur la valeur marchande des produits du sol.

2° La largesse avec laquelle ont été accordés les secours de guerre a fait perdre toute hésitation à demander l'assistance. Déjà, depuis l'institution des services obligatoires, beaucoup d'individus qui n'auraient pas voulu être inscrits parmi les indigents, ni même parmi les nécessiteux faisant appel aux bureaux de bienfaisance, réclamaient de figurer sur les listes d'assistance; mais lorsque l'allocation militaire fut servie à des familles exploitant des fermes importantes, ainsi qu'à des travailleurs percevant des salaires élevés, non seulement on ne fut plus gêné d'être secouru, mais certains mirent un point d'honneur à obtenir ce qu'on avait pas refusé à de plus riches qu'eux. Alors l'appréciation du manque de ressources se trouva déplacée; et, conséquemment aux largesses d'aide sociale, il y eut tendance à se montrer beaucoup plus libéral en matière d'assistance proprement dite. On y fut d'autant plus entraîné que, certaines majorations n'appelant aucune participation locale, des communes pouvaient avoir un intérêt financier à la multiplication du nombre des assistés et on a vu par exemple, le nombre des demandes de secours d'accouchement doubler presque lorsque fut établi le service des primes d'allaitement.

Par ailleurs, le renchérissement de l'existence, qui se manifestait dès avant 1914, avait, en diminuant la puissance d'achat de la monnaie, rendu moins efficaces les secours de l'assistance obligatoire; cette assistance fut forcément incomplète partout où le maximum légal était atteint ou à peu près, et l'impossibilité d'élever les taux mensuels dans une mesure appréciable fut d'autant plus ressentie qu'en matière de secours aux réfugiés l'administration admettait des augmentations successives du chiffre considéré comme minimum d'existence. Sans doute, à des taux d'assistance inférieurs aux besoins réels se sont ajoutés les suppléments de l'État, mais, au total, l'assistance obligatoire est demeurée insuffisante, et, dans trop d'endroits, cette insuffisance a été une raison pour négliger de calculer les déductions et un prétexte pour faire bénéficier du secours des personnes qui n'en avaient certainement pas besoin.

C'est ainsi qu'on a pu considérer dans certaines localités que le secours de vieillesse ou d'incurabilité était destiné à procurer, non l'indispensable, mais un bien-être supplémentaire, en sorte que ce secours a pu parfois aboutir simplement à favoriser l'alcoolisme. Il

serait désirable, afin de couper court à d'incontestables abus, que, dans certains cas, l'hospitalisation pût être imposée comme forme unique d'assistance, ce qui n'est permis aujourd'hui que pour les vieillards ou incurables dépourvus de domicile de secours.

Ceci dit, sans oublier que les dernières lois sur l'assistance aux familles nombreuses et aux femmes en couches ont entendu appeler au bénéfice des secours publics non seulement de nouvelles catégories de malheureux, mais encore de nouvelles catégories sociales; certes, les intentions libérales du législateur ont été méconnues par plus d'une Administration locale, mais les excès en sens inverse, loin de se compenser, se font au contraire ressortir les uns les autres, et il n'a jamais pu être dans l'esprit de la loi d'imposer de nouvelles charges aux contribuables au profit de particuliers jouissant déjà du nécessaire afin de leur procurer gratuitement le superflu.

Ainsi, est-ce en nous élevant à la fois contre les abus qui consistent à restreindre arbitrairement les secours, et contre ceux qui consistent à les exagérer, que nous examinerons successivement:

Les moyens actuels de dépistage des dits abus;
Les lacunes du contrôle existant;
Les mesures à prendre pour combler ces lacunes.

Mais, préalablement à ce triple examen, il importe de définir le domaine du contrôle en le distinguant de celui de l'Administration proprement dite. Ceci n'a pas seulement un intérêt théorique, car il est arrivé que des dépenses de pure administration ont été qualifiées de « frais de contrôle » au préjudice des finances de l'État et même que des employés de bureau ont été indûment dénommés contrôleurs et payés comme tels.

La caractéristique du contrôle est que l'on peut le supprimer sans qu'il y ait arrêt du service administratif. Ce service pourra coûter plus cher; mais, bien ou mal, il s'exécutera en application de la loi. D'autre part l'administration porte naturellement sur toutes les parties d'un service, tandis que le contrôle peut s'exercer seulement sur quelques points déterminés par des sortes de sondages ou de prélèvements. Enfin, le fait de promouvoir l'exécution d'une loi qui restait lettre morte n'est pas du contrôle, mais de la tutelle administrative.

Le contrôle est l'ensemble des investigations opérées, soit sur pièces, soit sur place, qui ont pour objet de découvrir les défectuosités des services administratifs et de proposer les moyens d'y remédier. Le contrôle sur pièces se traduit par des examens d'écritures, au chef-lieu du département, le contrôle sur place par des inspections dans les communes. L'un et l'autre aboutissent à des rapports, lesquels peuvent contenir des propositions de réforme et c'est tout, car les redressements susceptibles d'en découler ne sont plus du contrôle mais de l'administration.

Le contrôle sur place ne doit pas être confondu avec les remarques ou observations que les bureaux des préfectures sont appelés à formuler, soit en recevant les listes d'assistés, soit en établissant les contingents communaux, ou avec les correspondances échangées pour obtenir des municipalités les pièces que celles-ci doivent fournir normalement, telles que les listes d'assistance ou les certificats médicaux réglementaires. Il ne doit pas davantage être confondu avec les pointages qui servent à la confection des statistiques, ni avec les vérifications de chiffres qui s'imposent avant de proposer les mandatements. Le rôle du contrôleur commence lorsqu'une loi étant exécutée, un fonctionnaire est chargé de rechercher si elle ne pourrait pas l'être d'une façon plus complète ou dans des conditions plus économiques. Le contrôle a d'ailleurs des éléments administratifs pour base et il ne saurait s'exercer convenablement dans un service départemental qu'en liaison avec la division compétente de la préfecture; mais son action ne doit pas être subordonnée à la volonté de l'administration du service. Le contrôleur doit avoir sa propre initiative, mais l'administrateur doit garder son autonomie; la liaison dégénère en confusion là où le même agent dirige et contrôle à la fois, soit que cet agent appartienne aux corps actifs, soit qu'il appartienne aux corps sédentaires; cela a été signalé dans certains départements où l'on a confié l'administration d'un service à l'inspecteur de l'Assistance publique ou le contrôle d'un service à un chef de division ou de bureau. La confusion n'est pas moindre quand le contrôleur est sous les ordres de l'administrateur ou réciproquement. Pour qu'un contrôleur puisse opérer en toute indépendance, il faut qu'il relève directement, sans aucun intermédiaire, de l'autorité au nom de laquelle il remplit sa mission.

ORGANISATION ACTUELLE DES MOYENS DE DÉPISTAGE

Contrôle sur pièces. — Le contrôle sur pièces de chacune des lois d'assistance obligatoire a pour point de départ la recherche des divers éléments d'information dont le rapprochement détermine des comparaisons suggestives. Ainsi, l'on s'ingénie à découvrir les raisons de certaines proportions, reconnues très différentes d'une circonscription territoriale à une autre: proportion des assistés à la population, proportion des inscrits aux admis d'urgence, proportion des hospitalisations aux cas de traitement à domicile, proportion des recours aux admissions, proportion des infirmes ou incurables aux vieillards de 70 ans, proportion des primes d'allaitement aux secours d'accouchement, proportion des dépenses au nombre des bénéficiaires etc..... Certaines particularités s'expliquent d'elles-mêmes, d'autres appellent un examen de dossiers individuels, ou sont indicatrices de se rendre sur place. Parmi les explications les plus fréquentes il y a l'intérêt financier des collectivités inférieures, lequel varie avec les échelles des barèmes et disparaît même com-

plètement lorsque l'État prend à sa charge l'intégralité de la dépense.

Il appartient au contrôle sur pièces d'apprécier les documents sur le vu desquels l'Administration s'est prononcée, par exemple les certificats d'incurabilité et le décompte des ressources des assistés. Il lui appartient encore de découvrir des recouvrements à réaliser au regard de parents d'assistés tenus vis-à-vis de ceux-ci à la dette alimentaire. Il lui appartient en outre de signaler des oublis de radiation qui s'imposaient par suite de l'âge des assistés (enfants qui cessent d'être à la charge) ou par des situations nouvelles (pensions d'ascendants etc..) C'est aussi son rôle de provoquer des recours du préfet devant les Commisions d'appel et les Commisions centrales, tant dans l'intérêt de la pleine application de la loi que dans celui des finances publiques.

Il convient de distinguer du contrôle proprement dit les vérifications de mémoires confiées à des commissions spéciales. Le travail de ces commissions peut être préparé par un contrôleur comme par un administrateur, mais la taxation opérée est un acte de juridiction et non de contrôle, même lorsque la décision contentieuse est évitée par une procédure de conciliation.

Contrôle sur place. — Le contrôle sur place est incomplet lorsque (comme cela a été remarqué dans plusieurs départements) il n'est réalisé que par des missions spéciales. Il faut en outre que le contrôleur fasse des tournées régulières; en effet, les abus peuvent exister là où personne ne les a signalés. Ces tournées doivent être réglées d'après un programme d'ensemble qui fixe le laps de temps pendant lequel tous les centres importants auront été visités au moins une fois. Le règlement des tournées doit spécifier les informations qui seront réunies partout : examen des listes dans les mairies, justification de la présence des assistés dans les hôpitaux et hospices, renseignements recueillis à domicile sur les familles admises aux différents secours; investigations sur l'incapacité réelle des incurables, sur le repos des femmes en couches, sur les ressources dissimulées, sur les apprentissages supposés, sur les abandons fictifs, sur l'existence des parents en situation de venir en aide aux assistés, sur l'efficacité des secours accordés, tels que la prime d'allaitement qui ne remplit son but que si, effectivement, elle détermine la nourriture au sein d'enfants qui sans elle auraient été élevés autrement. En général ces divers points sont envisagés, mais on peut douter qu'ils l'aient été tous dans chaque localité inspectée si le contrôleur, comme c'est souvent le cas, n'est pas obligé de fournir pour chaque déplacement un compte rendu écrit et quelque peu détaillé. Il ne s'agit pas d'ailleurs d'exiger des développements littéraires; les meilleurs rapports de contrôle départemental sont ceux dont la formule est un cadre imprimé permettant des notations précises et succinctes.

LACUNES CONSTATÉES PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE

Les défectuosités principales du service de contrôle sont les suivantes :

1° Dotation insuffisante du service. Dans certains départements une somme de quelques centaines de francs seulement est votée par le Conseil général; il est bien évident que cette somme ne peut rétribuer convenablement même les seuls déplacements de fonctionnaires touchant par ailleurs leur traitement, et l'on sait, ou l'on doit supposer, qu'elle ne fournit que des gratifications, le prétendu contrôle n'étant motivé que par le désir d'améliorer des situations individuelles.

Tel n'est pas le cas d'un département de l'Ouest, de moyenne importance, où l'organisation du service vient d'être votée sur la base d'un crédit annuel de 15.000 francs.

Dans d'autres départements, quelle que soit la somme affectée au contrôle, le fonctionnaire qui en est chargé a, d'un autre côté, tant à faire que, manifestement, il ne dispose pas du temps nécessaire pour exercer sérieusement son mandat.

Enfin, il est des départements où l'organisation du contrôle n'est même pas encore amorcée;

2° Là où le contrôle est confié à un fonctionnaire spécial, il arrive que ce fonctionnaire, mal recruté, n'offre pas assez de garanties de capacité, garanties insdispensables surtout pour un contrôleur sur place, lequel, se rendant seul dans les localités, n'a personne autour de lui pour suppléer à son incompétence, si ce n'est précisément l'autorité qu'il inspecte.

Il est arrivé, dans un département du midi, que le contrôle ayant été institué avec un contrôleur pris parmi les fonctionnaires de carrière, le service commença par fonctionner avantageusement; puis ce fonctionnaire passa en avancement dans un autre service, afin de céder sa place à quelqu'un du dehors pour qui ce fut une sinécure;

3° Le contrôle souffre parfois de son isolement. C'est le cas là où le contrôleur n'est pas autorisé à préparer ses tournées en consultant les dossiers du service et où la division compétente ne prend pas la peine de le faire convenablement pour lui. La bonne marche du service exige que le contrôle et la division ne s'ignorent pas l'une l'autre, et à plus forte raison qu'elles ne se combattent pas. La cause des difficultés rencontrées sur ce terrain est, d'ordinaire, la compétition qui se produit lorsque des deux côtés on peut prétendre à la même fonction, alors que, comme nous l'avons indiqué plus haut, il devrait être entendu *à priori* que les attributions respectives des administrateurs et des contrôleurs sont différentes par nature et par destination;

4° La fonction du contrôleur, étant surtout faite d'initiative, ne se trouve nullement remplie lorsque son titulaire se borne à éviter

les incidents, ou lorsqu'il croit pouvoir s'en décharger sur les autorités municipales. Les réponses des préfets à l'enquête de 1920 offrent trop de spécimens de cet état d'esprit, dont l'optimisme n'a pas tenu devant les sondages opérés par l'Inspection générale ;

5° Enfin, les rapports des contrôleurs ne contiennent souvent que des constatations isolées, sans témoigner d'un effort de recherche méthodique et persistant, et parfois ils remplacent le défaut de constatation précise par des considérations théoriques, où par des développements historiques, qui ne sont pas à leur place dans un document de cette sorte.

MESURES PRÉCONISÉES PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE

En s'inspirant, tant des constatations de la tournée de 1920 que de l'analyse des réponses à la circulaire ministérielle susvisée, l'Inspection générale des services administratifs est d'avis de recommander les réformes ci-après :

1° *Spécialisation des contrôleurs départementaux.* — Etant donné que le contrôleur doit pouvoir se consacrer en tant que besoin à sa mission de contrôle, il importe qu'il n'en soit pas détourné par un travail d'un autre ordre. Par conséquent, il ne suffit pas, pour organiser ce contrôle, d'attribuer les indemnités y afférentes à des fonctionnaires assez occupés sans ce surcroît de besogne, lesquels, si peu qu'ils touchent, seront encore trop payés de ce chef; il faut instituer l'emploi sans hésitation et le rétribuer convenablement. Toutefois, dans les départements qui n'ont pas une importance suffisante pour que le contrôleur s'occupe exclusivement de cet emploi, il est naturel de l'instituer sans création de nouveau fonctionnaire. L'Inspection générale estime que le fonctionnaire désigné par la loi sous le titre d'inspecteur de l'Assistance publique se trouve, en principe, mieux qualifié que tout autre pour exercer le contrôle des services d'assistance, et que, là où ses attributions sont déjà suffisantes, le mieux serait de faire rentrer le contrôleur spécial, qui s'impose, dans le cadre de l'inspection départementale, au besoin élargi, plutôt que dans celui des bureaux de la préfecture.

2° *Organisation uniforme du contrôle départemental.* — Tout d'abord, l'organisation du contrôle implique un texte réglementaire, c'est-à-dire un arrêté préfectoral fixant les conditions de recrutement du personnel de contrôle, spécifiant ses attributions et les répartissant, s'il y a lieu, entre un chef et ses collaborateurs.

Cet arrêté réglementaire, dont on a des exemples intéressants dans plusieurs départements, devrait s'appliquer à l'exécution de l'ensemble des lois d'assistance obligatoire et être visé dans l'un des articles de chacun des règlements des services (assistance médicale, vieillards, etc..).

Ensuite, il serait bon que, pour uniformiser l'organisation dans ses grandes lignes, un règlement-type de ce service fut élaboré par l'Administration centrale avec le concours du Conseil supérieur de l'Assistance publique, règlement-type qui comporterait utilement en annexe une ou plusieurs formules de rapports de contrôle indiquant les points précis, concernant tant les recherches sur pièces que les investigations sur place. Le Comité des Inspecteurs généraux est prêt à coopérer à la préparation de ce règlement-type.

Enfin le contrôle départemental devrait être rendu obligatoire, sauf à laisser une certaine latitude aux Conseils généraux pour choisir entre plusieurs manières de l'organiser. Ce contrôle loin de contrarier les municipalités serait très bien accueilli par la plupart d'entre elles. Quelques-unes l'ont même réclamé officieusement pour se défendre contre leurs propres entraînements.

3° *Suite à donner aux rapports des contrôleurs.* — Il appartient au préfet, ou au secrétaire général délégué à cet effet, de prendre connaissance personnellement des rapports des contrôleurs, c'est-à-dire de les examiner lui-même sans se décharger de cette tâche sur un chef de division; mais la suite à donner à ces rapports, une fois décidée par le préfet et non par ses bureaux, peut être passée pour exécution à la division compétente et, si le contrôleur en est parfois chargé, cette exception aux principes doit se justifier par une raison particulière, par exemple s'il s'agit de soutenir verbalement devant une juridiction un pourvoi ou un recours, ce à quoi est moins préparé un employé de bureau qu'un agent qui a pour mission essentielle de se déplacer. Le cas échéant, il pourrait être expédient, si le préfet le juge ainsi, de communiquer certains rapports de contrôle aux Commissions départementales d'assistance, par exemple afin d'appuyer de leurs avis conformes les instructions adressées aux municipalités comme suite aux dits rapports.

A propos de cette suite aux suggestions du contrôle départemental, il a été remarqué, dans un des rapports de nos collègues, que les réclamations en radiation sur les listes seraient avantageusement exercées par les préfets de la résidence des assistés pour des inscriptions d'individus n'ayant pas leur domicile de secours dans le département. En effet, c'est sur place qu'on trouve les éléments de ces actions contentieuses et, de même que le contrôleur départemental a qualité pour dépister les abus au regard des assistés simplement résidants, de même aussi le préfet est-il toujours fondé à réclamer la saine application de la loi, ne serait-ce que comme représentant de l'État, lequel toujours est intéressé à la poursuite des abus en raison de sa participation financière aux dépenses.

4° *Contrôle supérieur et réformes générales.* — Les rapports des contrôleurs, tant sur pièces que sur place, doivent être tenus à la disposition de l'autorité supérieure, non seulement pour que l'Inspection générale puisse vérifier la sincérité des déplacements rétri-

bués en partie par les fonds de l'État, mais encore afin que nos collègues soient mis à même d'exercer un contrôle direct sur les services, de façon à combler, ou du moins à signaler, les lacunes éventuelles du contrôle départemental, et aussi à procéder sur l'ensemble de la France à des investigations strictement comparables, susceptibles d'aboutir, d'une part au perfectionnement des contrôles locaux (départementaux ou municipaux) d'autre part, à des améliorations administratives ou législatives.

Dans cet ordre d'idées, voici les principales constatations de notre dernière tournée :

Un certain nombre de secrétaires de mairies négligent ou refusent de donner reçu des demandes d'assistance obligatoire. Cette résistance à la loi doit cesser ou donner lieu à répression;

Dans un département du Midi, il a été relevé que le taux de l'allocation aux vieillards avait été abaissé au point de devenir inefficace, et ce afin de satisfaire avec la même somme un plus grand nombre de demandes;

Dans un département de l'Est, il a été relevé que, pour l'application de la loi du 15 juillet 1893, le certificat de l'article 3 faisait parfois défaut, c'est-à-dire que les malades assistés entraient dans le service hospitalier, plus coûteux que le service de médecine à domicile, sans qu'il soit établi que leur état l'exigeait;

Dans la même région, l'absence de toute réunion des Commissions cantonales a fait l'objet d'une critique qui est importante, car cette carence permet de douter que l'obligation d'assistance soit observée;

Dans plusieurs régions, les administrations locales perdent de vue l'établissement des listes d'assistance médicale et laissent le maire procéder généralement par voie d'admission d'urgence, ce qui supprime le droit de réclamation et détruit le système établi par la loi qui veut que l'admission d'urgence soit exceptionnelle;

Un peu partout on n'a pas surveillé d'assez près la rentrée des mobilisés qui redevenaient soutiens effectifs de familles et mettaient fin à la privation de ressources, qui avait justifié l'inscription à l'assistance;

Dans divers départements, nos collègues ont dû signaler que les sous-préfets négligeaient de présider les Commissions cantonales, ce que les contrôleurs départementaux n'avaient sans doute pas osé consigner dans leur rapport. Il y a à cette négligence d'évidentes excuses : les déplacements dans les chefs-lieux de canton prennent du temps et occasionnent des dépenses; mais il importe que les difficultés matérielles soient écartées, si les appels en matière d'assistance restent confiés à des Commissions siégeant hors du chef-lieu d'arrondissement.

Enfin, il nous faut répéter ce qui a été dit de plusieurs côtés : les abus ont souvent pour base l'insuffisance d'intérêt financier des collectivités locales. C'est ainsi que, dans cette dernière campagne d'inspection, nos collègues ont relevé que certaines femmes qui

n'avaient pas été admises aux secours d'accouchement, auxquels la commune et le département participent, obtenaient la prime d'allaitement qui est payée exclusivement par l'État. Mais, pour que les autorités communales ne soient pas entraînées à être abusivement libérales, il ne suffit pas que la commune supporte une part quelconque de la dépense, il faut encore que cette part pèse sur son budget d'une façon appréciable. Or, la proportion de 10 p. 100 à laquelle cette part peut descendre nous semble insuffisante, aujourd'hui surtout où les campagnes se sont enrichies. Il y aurait donc lieu d'étudier un remaniement des barèmes annexés aux lois de 1893 et 1905. En outre, il conviendrait, ainsi que l'Inspection générale l'a demandé dans de nombreux avis, de recommander aux préfets le maintien dans les commissions d'assistance de la majorité que la loi a entendu donner aux personnes indépendantes choisies par l'administration comme ses représentants, majorité qui passe du côté du conseil municipal lorsque le préfet prend des membres de ce corps électif pour en faire ses délégués.

Un contrôle bien organisé et fonctionnant correctement doit faire réaliser d'importantes économies; mais, quand on veut chiffrer sérieusement ces économies, il convient de ne faire état que de ce qu'il résulte de l'œuvre même du contrôleur et ne pas mettre en ligne, comme on l'a fait dans certains départements, toutes les réductions opérées dans les dépenses par la marche ordinaire du service, comme le total des radiations obtenues devant les juridictions d'appel et celui des réductions réalisées sur les mémoires pharmaceutiques. Par contre, il se peut que la dépense ait, malgré tout, augmenté d'une année à l'autre et que l'effet du contrôle se traduise par une atténuation de l'augmentation inévitable. En d'autre termes, les résultats du contrôle doivent être appréciés avec discernement et en établissement des comparaisons, non seulement d'une année à l'autre, mais encore d'un département à l'autre, en tenant compte, bien entendu, des difficultés particulières à chaque service, et du temps depuis lequel l'institution fonctionne dans le département.

PROJET DE RÉVISION DE LA LOI DE 1902

SUR

LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE (1)

M. le Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales a bien voulu inviter le Comité des inspecteurs généraux à lui faire connaître son avis sur le projet de révision de la loi du 15 février 1902.

L'idée dont paraissent s'être inspirés les auteurs de ce projet a été de donner aux services chargés d'assurer la protection de la santé publique, la technicité et l'indépendance voulues. Pour ce faire, on substituerait à l'organisation départementale *une organisation régionale;* chaque région serait divisée *en circonscriptions sanitaires,* établies, non d'après leur étendue territoriale, mais en raison des conditions qui apparaîtraient les plus propres à justifier ces délimitations. A la tête de chaque circonscription, serait placé un médecin sanitaire, se consacrant exclusivement à ses fonctions, et à la tête de chaque région, un inspecteur régional, disposant d'un pouvoir étendu (l'art. 3 du projet primitif prévoyait même que cet inspecteur pourrait prendre des arrêtés).

A la suite de l'examen attentif et prolongé d'une Commission dont les membres appartenaient pour la plupart au Conseil supérieur d'hygiène publique, mais au sein de laquelle l'Administration centrale n'était pas représentée, ce projet a été sensiblement amendé. Il a été admis que la circonscription, envisagée désormais, suivant l'expression du distingué rapporteur, M. le Dr Jules Renault, comme le « noyau de l'organisation sanitaire », ne déborderait pas le cadre du département ; que celui-ci ne serait pas sectionné pour faire partie de deux ou plusieurs régions ; que l'inspecteur régional, enfin, aurait un rôle de contrôle, plus conforme à son titre que le rôle de direction qui lui avait été primitivement assigné. Quant aux maires, auxquels la loi de 1902 fait une part évidemment trop grande, le texte nouveau continue à les méconnaître presque complètement, et plus encore les préfets dont il n'est, pour ainsi dire, pas fait mention.

Tel est, dans ses lignes essentielles, le projet sur lequel les inspecteurs généraux sont invités à exposer les vues que leur suggère leur pratique des questions administratives.

(1) M. Faivre, inspecteur général, rapporteur.

Que l'hygiène n'ait pas en France la place que lui assigne cependant le souci bien compris des intérêts particuliers et collectifs, ce n'est que trop évident ! Que l'application des mesures qu'elle préconise ait grandement à souffrir de l'incompétence technique et de l'indifférence fréquente des pouvoirs publics, de la crainte de mécontenter les électeurs, d'un esprit d'économie qui fait rejeter comme superflues des dépense utiles entre toutes, d'une organisation si médiocre que les dépenses ainsi consenties demeurent en partie improductives, tout cela n'est pas douteux.

Mais s'ensuit-il que l'on doive chercher un remède à cette situation dans une conception qui, faisant abstraction des contingences, apparait aux personnes soucieuses des réalités pratiques, comme ne devant pas quitter le domaine de l'idéal? On a en effet l'impression que les auteurs du projet n'ont pas tenu un compte suffisant des enseignements de l'expérience, n'ont pas envisagé autant qu'il l'eut fallu les possibilités de réalisation, et ont trop méconnu la loi de l'évolution en prétendant instaurer d'un seul coup un état de choses entièrement nouveau.

Que nous a appris l'expérience des 18 dernières années? Elle nous a appris qu'en dépit des conditions tout à fait insuffisantes dans lesquelles cette application a été faite, alors qu'il n'y avait et qu'il n'y a encore aujourd'hui au ministère compétent, pour mettre en mouvement ce grand organisme, pour régler les détails de son fonctionnement, qu'une « direction », dont le titulaire doit partager ses soins entre l'hygiène et l'assistance ; qu'il n'y a eu jusqu'à 1907 qu'un seul bureau de l'hygiène (il n'y en a que deux aujourd'hui) ; que les services départementaux ont été longtemps non moins précaires, et laissent aujourd'hui encore énormément à désirer ; que les bureaux municipaux d'hygiène, seule organisation technico-administrative spécifiée par la loi, ont été, pour la plupart, pourvus de titulaires non préparés à leur fonction et trop peu rémunérés pour qu'on puisse leur demander de s'y consacrer entièrement ; que la loi est muette sur l'existence, indispensable cependant, des laboratoires ; que les services de désinfection sont, dans l'ensemble, mal compris ; que la vaccination est encore insuffisamment répandue ; que les sanctions ne sont presque jamais appliquées, etc, etc..., l'expérience nous a appris, disons-nous, qu'en dépit de ces conditions incontestables et fâcheuses, les idées d'hygiène ont fait en France d'importants progrès. La notion de la contagiosité s'est répandue, celle de la solidarité qu'elle implique à l'égard des malades, tant pour les assister que pour se protéger contre eux, s'est partout affirmée ; le public est souvent aujourd'hui le premier à réclamer l'isolement, la désinfection, les immunisations, disposé par conséquent, préparé en tous cas à accepter des contraintes dont il reconnaît l'utilité. La vérité scientifique, qui porte en elle sa force, s'est peu à peu fait jour ; et quand on compare cet état d'esprit, inégal encore c'est certain, assez général toutefois, à celui qu'ont connu les promoteurs de la loi

de 1902, on ne peut nier les progrès réalisés, ni se refuser à admettre que, si tout ce qui serait désirable est loin d'être fait, tout cependant n'est plus à faire.

L'expérience nous a surtout montré quels sont les côtés faibles de la loi de 1902, ceux à l'égard desquels il faut opérer des « redressements » plus ou moins importants, sans qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à des modifications aussi radicales que celles qui ont été envisagées.

Telle n'est cependant pas la conclusion à laquelle ont abouti les auteurs du projet de révision : « Nous entendons, ont-ils dit, sortir au plus tôt de la voie médiocre et lente suivie jusqu'à ce jour, et substituer à l'organisation actuelle, étayée sur des éléments administratifs inadaptés, une organisation technique, autonome, exclusivement orientée vers les choses de l'hygiène, aussi indépendante que possible des services publics départementaux et communaux. Nous y sommes incités par l'exemple d'autres services : il existe des régions militaires, des régions universitaires, pourquoi n'y aurait-il pas aussi des régions sanitaires » ?

Parce que les organisations régionales, qu'elles soient militaires, universitaires ou autres, se *superposent* en quelque sorte à l'organisation administrative générale, *sans la pénétrer et en conservant vis à vis d'elle une grande indépendance* (1).

Mais qu'il s'agisse d'assurer la protection contre les maladies contagieuses, l'isolement, la désinfection, l'assainissement des immeubles, l'alimentation en eau, l'évacuation des matières usées, la surveillance et la protection des denrées alimentaires, etc.., on constate aussitôt l'impossibilité de se passer du concours des services départementaux, municipaux, hospitaliers, et l'on est amené à se demander ce que l'organisation autonome que l'on prétend instituer serait en mesure de réaliser, dès lors qu'obligée de compter exclusivement sur elle-même, elle ne pourrait faire appel aux forces constituées en application des lois organiques, lois dont il est non moins impossible de faire abstraction.

La Commission du Conseil supérieur d'hygiène s'en est partiellement rendu compte, en envisageant, avant tout, la circonscription sanitaire; en admettant, comme nous l'avons rappelé plus haut, que celle-ci ne déborderait pas le cadre départemental, et que la constitution de la région n'entraînerait pas le morcellement des départements. Mais elle n'en a pas moins continué à envisager trop exclusivement le côté technique, si bien que son projet reste muet sur toute cette partie de l'organisation administrative qui en devrait constituer l'armature.

On y cherche vainement en effet des indications sur la situation du médecin sanitaire de circonscription vis à vis du préfet. Il serait,

(1) Cela est si vrai, qu'en ce qui concerne les instituteurs, très mêlés à la vie de la commune, le préfet est investi d'un droit de nomination qui appartiendrait normalement au représentant du Ministère de l'Instruction publique.

c'est entendu, nommé par le Ministre, contrôlé par son Inspecteur régional ; mais est-il admissible que, remplissant, dans une partie du département, un rôle important, il demeure indépendant du Préfet qui y représente le Gouvernement tout entier ? On ne comprend donc pas que le projet de loi ne fasse aucune mention de ce lien de droit et de fait.

Ce lien cependant ne saurait consister dans des rapports d'homme à homme. Comment serait-il administrativement établi ? Il ne peut l'être que de deux manières : Ou bien le médecin de circonscription relèverait directement du préfet, à la façon d'un chef de service, ce qui serait surtout possible dans la circonscription englobant la ville chef-lieu ; ou bien il lui serait rattaché par l'intermédiaire d'une division de la Préfecture, c'est-à-dire que l'on retomberait dans la situation actuelle, ou plutôt que l'on n'en sortirait pas, et que l'on irait totalement à l'encontre du but que l'on se propose d'atteindre. Car nous estimons, étant en cela d'accord avec les auteurs du projet, que l'émancipation des services techniques à l'égard des services de bureaux est nécessaire, mais dans la mesure possible et suffisante.

Touchant les rapports du médecin sanitaire de circonscription avec les maires, le texte proposé est peu explicite. Il est mentionné dans plusieurs articles que le médecin doit se concerter avec eux, sans que soit précisée leur situation réciproque, non plus que les moyens pratiques d'action dont ce médecin disposera. La chose cependant est d'importance.

On ne dit pas davantage ce que deviendront les directions actuelles des bureaux d'hygiène, et comment, en ce qui concerne les villes formant à elles seules une circonscription ou en constituant tout au moins la majeure partie, seront conciliés les droits du ministre, auquel appartient, d'après l'article 3 du projet, la nomination des médecins sanitaires de circonscription, avec les droits que les maires tiennent de la loi du 5 avril 1884, et dont ils se montrent à juste titre jaloux. Nous entendons bien que l'hygiène urbaine elle-même passerait entre les mains de fonctionnaires d'État ; mais une telle conception est-elle partout et immédiatement réalisable ? Est-elle en tous points conforme aux intérêts de l'hygiène ? L'affirmer, serait méconnaître tant d'initiatives heureuses prises par certaines municipalités, notamment pour la création des premiers bureaux d'hygiène.

Ces observations qu'il serait aisé de multiplier, suffisent à prouver que le projet manque, au point de vue de l'organisation administrative, d'une base suffisante, et que s'il importe d'écarter le plus possible les *impedimenta* susceptibles de faire obstacle à l'application des mesures intéressant la protection de la santé publique, il faut se garder des conceptions qui aboutiraient à donner aux fonctionnaires de l'hygiène une telle indépendance vis-à-vis des autorités constituées et des divers services publics, que ceux-ci à leur tour se refuseraient à les connaître et à faciliter l'accomplissement de leur mission.

Si l'on a commis une erreur en envisageant une transformation aussi absolue de l'état de choses actuel, on n'a pas été mieux inspiré en la considérant comme immédiatement réalisable, ainsi que le texte qui nous est soumis le laisse supposer. On sait, et les promoteurs du projet l'ignorent moins que personne, qu'il n'y a en France qu'un nombre limité de médecins préparés à la fonction de chefs de circonscriptions sanitaires. Cependant, on envisage, comme base de la réorganisation, ces « circonscriptions » dont le chiffre ne semble pas devoir être inférieur à 300. On sait aussi qu'une situation financière inquiétante oblige le Parlement à une extrême circonspection, et on lui demanderait de décider d'un seul coup la création de 300 fonctionnaires nouveaux, sans parler de 15 à 20 inspecteurs régionaux ? Ces quelques remarques suffisent à montrer la fragilité du projet ainsi présenté !

Combien ses auteurs eussent été mieux inspirés, si, ne méconnaissant pas loi de l'évolution, ils s'étaient préoccupés, tout en traçant un large programme, d'en concevoir la *réalisation par étapes* ; de concilier ainsi les possibilités diverses ; d'acquérir progressivement les ressources voulues, en hommes et en argent ; de s'assurer enfin le concours indispensable de l'opinion publique, des assemblées législatives, départementales, communales, qui, intéressées par la constatation des résultats acquis, se trouveraient tout naturellement amenées à entrer de plus en plus dans la voie que l'Administration de l'hygiène aurait tracée avec sûreté et méthode.

On atteindra ce résultat si, mettant à profit les leçons du passé, on améliore, dans ce qu'elles ont de défectueux ou d'insuffisant, les dispositions de la loi de 1902 ; si, au lieu de dédaigner les matériaux amassés à ce jour, on les utilise pour reconstruire l'édifice ; si, cessant de poursuivre la chimère d'innovations irréalisables, on « évolue » en accomplissant, dans un esprit pratique, des réformes, mûres aujourd'hui, dont l'expérience nous démontre à la fois la possibilité et l'utilité.

Ce sont ces réformes, très simples, que nous allons exposer :

ORGANISATION CENTRALE

En 1889, les services d'assistance et d'hygiène étaient transférés du Ministère du Commerce au Ministère de l'Intérieur, et la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène était créée.

En 1921, il existe un Ministère de l'Hygiène, mais n'y a toujours qu'une direction unique d'Assistance et d'Hygiène, avec, il est vrai, deux bureaux d'hygiène au lieu d'un. Et c'est de là, que doivent partir, pour l'organisation des services de protection de la santé publique dans la France entière, les directives et les contrôles ! Peut-on contester que ce ne soit insuffisant !

Il faudrait une direction spéciale pour l'Hygiène ; plus tard, sans

doute, plusieurs seront-elles nécessaires, lorsque les services que le Ministère doit actionner auront acquis le développement et la cohésion voulus. Cette direction devrait être technico-administrative, en ce sens que ni la compétence administrative, ni la compétence technique n'y sont suffisantes si elles ne sont associées.

A cette direction, des conseillers techniques, des inspecteurs généraux, apporteront le concours de leur compétence et de leur activité ; le Conseil supérieur d'hygiène, celui de sa grande autorité.

Ici se placent deux questions, qui semblent déborder le cadre étroit de ce rapport, mais qui ne sauraient être cependant passées sous silence en raison de leur connexité avec le projet de loi dont l'étude nous occupe ici.

Elles concernent : les attributions hygiéniques du Ministère de l'Hygiène, et la « centralisation » des services qui en dépendent.

On s'est demandé si, au Ministère de l'Hygiène, tel qu'il est réalisé, il ne serait pas préférable de substituer le « Ministère de la Santé publique », lequel embrasserait tout ce qui, de près ou de loin, intéresse celle-ci, dans les ordres d'idées les plus divers ! Les partisans de cette conception ont même soutenu que le service de santé de l'Armée devrait ressortir du Ministère ainsi constitué.

Qu'un ministère soit dénommé « Ministère de l'Hygiène » ou « Ministère de la Santé publique », c'est surtout une question de mots, encore que la seconde expression semble préférable, indépendamment du sens qui attachent les auteurs de la conception qui vient d'être envisagée.

Quant à cette conception elle-même, elle ne paraît pas réalisable, pour la raison psychologique qui pousse les administrations publiques, tout comme les individus, à ne pas abandonner volontiers ce qu'ils détiennent, et pour cet autre motif, plus valable, que les attributions hygiéniques des diverses administrations ont la plus étroite connexité avec d'autres, qui rentrent, celles-là, de façon incontestable, dans leur domaine propre. Obtiendra-t-on, pour reprendre l'exemple déjà cité, que l'Administration de la guerre se dessaisisse au profit du Ministère de la Santé publique, du service de santé de l'Armée, alors que le fonctionnement de ce service est si intimement lié à celui des services militaires proprement dits ? que le Ministère de l'Instruction publique renonce à intervenir, en ce qui touche les dispositions hygiéniques, dans les constructions, l'entretien des écoles, leur tenue, l'inspection médicale des élèves etc... ; que le Ministère des Travaux publics consente à établir une démarcation, impossible d'ailleurs en fait, entre la partie hygiénique des travaux qu'il fait exécuter et la partie où s'exerce sa technicité particulière ? C'est demander l'impossible, c'est aller au devant d'insurmontables difficultés.

Ce qu'il faut : c'est voir, dans le Ministère de la Santé publique, le ministère spécialement qualifié pour l'étude et la solution de toutes les questions intéressant l'hygiène générale ; le ministère où

s'élaborent et d'où partent toutes les directives, voire même les contrôles spéciaux, dans la mesure où ils seraient acceptés par les autres administrations, en un mot « le conservatoire de l'hygiène ».

Pour que ce rôle soit rempli, il suffirait d'étendre les attributions du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, d'augmenter le nombre de ses membres, afin d'y faire entrer, dans une proportion plus importante qu'aujourd'hui, des représentants des autres départements ; de les répartir en sections permanentes, répondant aux diverses branches de son activité nouvelle, d'instituer, si l'on croit devoir le faire, entre les ministères intéressés et celui de la santé publique, des agents de liaison ; et, très aisément, par la simple extension de ce qui existe en somme aujourd'hui, on aura doté l'hygiène d'un organisme centralisateur, dont la compétence et l'autorité ne sauraient être l'objet d'aucune contestation.

Est-ce à dire que toute l'action hygiénique y sera concentrée ? Non certes, et ici intervient cette question de la centralisation très spécialement soulevée par le projet de révision de la loi de 1902.

Avant tout, il convient de s'entendre sur le mot : si par « centralisation » on envisage le rattachement des services à un organisme central, conçu de façon si étroite que, pour le moindre objet, son intervention soit nécessaire, on réalise l'état de choses le plus contraire aux initiatives qu'il soit possible d'imaginer. Mais, si cette « centralisation » s'applique aux directives générales, aux instructions tendant à faire profiter l'ensemble des services des constatations utiles faites sur quelques points ; aux solutions empreintes de cette largeur de vues qui s'acquiert plus aisément à distance des contingences locales ; à un contrôle d'autant plus indépendant qu'il s'exerce de plus haut (nous ne disons pas de plus loin) et qu'il s'étaye sur des comparaisons et des faits plus nombreux ; cette centralisation, loin de tuer ou de ralentir les initiatives, les crée ou les développe ; elle est féconde ; elle est désirable

C'est sur ces bases générales, que nous paraît devoir être organisée l'Administration centrale. Le projet que nous étudions n'en fait aucune mention, alors que son rôle, si important, justifierait une disposition légale, dont l'utilité première serait de rendre plus aisé, pour le Ministre, le choix de collaborateurs particulièrement qualifiés.

ORGANISATION DÉPARTEMENTALE

Nous croyons avoir montré ce qu'a d'artificiel la conception régionale, qui, dans l'hypothèse, purement gratuite, où elle serait adoptée, laisserait sans support administratif une organisation ne dépendant localement d'aucune autorité et se trouvant en quelque sorte en l'air.

Bien que l'idée première, tendant à faire de l'Inspecteur régional le chef effectif de l'hygiène pour un groupe de départements, ait été abandonnée, et que, concession nouvelle, les circonscriptions ne

doivent pas déborder le département, il n'en demeure pas moins qu'aux termes du projet, ces circonscriptions n'ont entre elles et avec les autorités, d'autre lien que cet inspecteur, qui a lui-même, par rapport à l'Administration départementale, une situation des moins déterminées.

Puisque nous possédons avec le département un cadre administratif bien défini, dans lequel sont légalement organisés les services publics, pourquoi, à l'inverse des autres, ceux de l'hygiène n'y fonctionneraient-ils pas normalement ? Il n'y a pour cela aucun motif, car, si, jusqu'ici, les résultats ont été médiocres, c'est que l'on n'a pas fait ce qui était nécessaire pour qu'il en fût autrement.

L'article 19 de la loi de 1902 a rendu obligatoire la création des bureaux d'hygiène dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, et mentionné comme facultative celle des inspections départementales. Il est à regretter qu'elle n'ait pas fait, dans une certaine mesure, le contraire. Mais on y peut suppléer.

De plus en plus, les départements (sur l'incitation du Ministère) créent des emplois spécialisés d'Inspecteurs d'hygiène, après que beaucoup, ont, depuis longtemps, manifesté leur bon vouloir en confiant à l'Inspecteur de l'Assistance le soin de s'occuper également de la santé publique, mesure très insuffisante d'ailleurs, bien qu'elle n'ait pas été sans donner, dans quelques départements, des résultats appréciables.

Cependant, dans les conditions où elles ont été réalisées, les créations d'emplois faites à ce jour sont fort loin de répondre au but à atteindre, et cela pour les motifs suivants :

L'Inspecteur départemental n'a pas l'indépendance nécessaire à des fonctions qui comportent de l'initiative et une suffisante liberté de mouvements. Il voit peu le préfet, absorbé par de multiples questions et généralement incompétent d'ailleurs en matière d'hygiène ; il est surtout en rapport avec le chef de division, placé entre lui et le préfet, et vis à vis duquel il se trouve dans une sorte de subordination de fait. Ce sont là, nous l'avons indiqué déjà, des conditions défavorables.

Quant au Ministère, il ignore les Inspecteurs, au point de ne pas savoir toujours dans quels départements ils se trouvent, et lorsque ceux-ci rencontrent dans leurs services des difficultés que pourrait contribuer à aplanir l'intervention d'en haut, cette intervention ne se produit pas, parce que l'on considère qu'il s'agit d'un fonctionnaire départemental.

Le Ministère n'a pas tenu jusqu'ici assez compte que l'État paye, par le jeu des barèmes applicables aux frais de fonctionnement de la loi de 1902, une part du traitement de ces fonctionnaires ; il semble même l'oublier à ce point qu'il laisse les départements fixer à leur gré des chiffres de traitement passablement disparates, que son intervention financière lui donnerait cependant le droit de connaître et de contribuer à déterminer.

Les conditions de traitement, lorsqu'elles sont trop peu élevées, constituent un obstacle à un bon recrutement.

Ces diverses constatations, auxquelles il convient d'ajouter l'incertitude dans la carrière, l'absence de débouchés pour les Inspecteurs qui ont des motifs pour désirer un changement de résidence, et enfin, il faut le dire aussi, l'adaptation insuffisante de certains à des fonctions exigeant de la compétence et de l'activité, expliquent le rendement, jusqu'ici très insuffisant, des inspections départementales d'hygiène. Elles montrent également la voie dans laquelle il faut s'engager pour tirer un tout autre parti d'une institution appelée à donner de bien meilleurs résultats.

Pour remplir utilement son rôle, le fonctionnaire technique dont nous parlons, devrait être, non l'inspecteur, mais le « Directeur » des services départementaux d'hygiène, tout comme l'est, en fait, dans la plupart des départements, l'Inspecteur de l'assistance, en ce qui concerne les enfants assistés.

Il devrait, comme celui-ci, avoir sous ses ordres, le personnel administratif nécessaire. On objectera qu'il serait peu propre à le diriger, et que le concours de l'une des divisions de la préfecture lui rendrait le même office. Tél n'est pas le sentiment de l'Inspection générale. Pour avoir indépendance et responsabilité, le directeur des services départementaux d'hygiène devrait être le chef effectif du personnel dont il utiliserait le concours.

Il disposerait d'un laboratoire (cette question sera reprise plus loin) et posséderait les moyens matériels suffisants pour faire, sur place, les enquêtes et investigations que sa fonction comporte. C'est dans ces conditions seulement que le directeur des services d'hygiène pourrait remplir son double rôle, technique et administratif.

Le directeur départemental d'hygiène devrait évidemment relever du préfet, mais il devrait, au point de vue technique, relever aussi directement du ministre. Le Service sanitaire maritime, service d'État il est vrai, offre un exemple excellent d'une situation propre à garantir au fonctionnaire dont il s'agit l'indépendance technique désirable, en même temps qu'à lui apporter les directives précieuses dont il a été fait mention plus haut.

Le ministre de l'hygiène aurait donc ainsi, dans chaque département, un représentant qualifié et indépendant, et il l'aurait, sinon du jour au lendemain, car il faudrait le former et le recruter pour beaucoup de départements, mais dans le minimum de temps.

Il est infiniment probable que le Parlement envisagerait avec bienveillance, malgré la création d'emplois qu'il comporte, (surtout si la suppression d'inutiles fonctionnaires fournissait une contre partie facile à réaliser) la proposition de loi de M. le sénateur Dr Pottevin, tendant à l'organisation obligatoire de l'inspection départementale.

Mais, alors même que cette loi tarderait à être votée, il ne paraît pas douteux, à en juger par les dispositions qui se manifestent presque

partout à l'égard de l'hygiène, que la plupart des Conseils généraux ne demeureraient pas réfractaires à l'appel qui leur serait adressé en vue d'organiser, sur les bases dont il vient d'être parlé, des directions départementales, et l'Administration pourrait, par les instructions générales qu'elle donnerait et qu'elle appuierait utilement de quelques subventions (pour lesquelles des crédits ne lui seraient pas refusés) obtenir aisément la réalisation de cette organisation.

On a objecté au système départemental que l'on ne trouverait pas assez rapidement des directeurs d'hygiène pour tous les départements, alors que l'on trouverait des inspecteurs pour toutes les régions. Argument sans valeur, car cet inspecteur régional ne serait alors qu'un général sans armée.

L'objection contraire a d'ailleurs été présentée en faveur de la circonscription : « Le département est trop grand a-t-on dit; ce qu'il faut c'est la circonscription, dont le projet amendé par la Commission du Conseil supérieur d'hygiène fait la base de la réorganisation envisagée. » Nous ne saurions trop répéter que la formule de la circonscription nous paraît excellente (elle n'est d'ailleurs pas nouvelle, car on en trouve le principe dans l'article 20 de la loi de 1902). Mais *nous ne la croyons pas actuellement réalisable*; *elle ne le deviendra que peu à peu*. Les grands départements d'abord pourront être divisés en circonscriptions (indépendantes de l'arrondissement) dont les villes de plus de 20.000 habitants ou certaines tout au moins, dotées d'un bureau d'hygiène sérieux forment déjà l'amorce. Tout cela ne peut se faire qu'avec le temps, lorsque se continuera l'évolution dont la création des directions départementales aura constitué une première et importante étape.

Les directeurs départementaux d'hygiène devront avoir leur statut. Il faut entendre par là, l'exposé de leurs attributions, sorte de charte, (approuvée par les administrations départementales tant qu'ils seront nommés par les préfets,) où ils puiseront, en même temps que des indications exactes sur le rôle qu'ils ont à remplir, un sentiment de sécurité et de force. Si de telles directives eussent existé, et nous estimons que l'Administration supérieure est en droit de les donner, même à un fonctionnaire d'ordre départemental, dès lors qu'elle intervient dans sa rémunération, on n'aurait pas vu récemment un inspecteur nommé dans un département, qui lui avait affecté un traitement relativement élevé, se retirer découragé après une inaction de 15 jours.

Comment recruter les directeurs départementaux? Au concours incontestablement, et même après un stage permettant de s'assurer qu'ils possèdent, avec les connaissances techniques, l'activité et les qualités pratiques, sans lesquelles leur tâche ne saurait être qu'incomplètement remplie. (Pour la période transitoire toutefois, il conviendra de tenir compte des situations acquises et des services effectivement rendus).

Leur préparation sera faite dans les instituts dont les maîtres de

l'enseignement de l'hygiène ont réalisé déjà ou envisagé la création ; mais, en attendant de disposer à cet égard des éléments voulus, ne ne pourrait-on demander à la maison de Pasteur de rendre à la cause de l'hygiène un nouveau service, en consacrant provisoirement une partie des ressources admirables dont elle dispose à la formation des futurs directeurs départementaux ?

Est-il nécessaire de souligner l'intérêt qui s'attache à ce que soit faite, dans cet enseignement, la part des connaissances administratives, indispensables à un homme appelé à devenir un fonctionnaire technique et à évoluer dans les milieux administratifs ?

LABORATOIRES

Les laboratoires de bactériologie doivent tenir une large place dans l'organisation des services d'hygiène. Il devrait y en avoir, autant que possible, au moins un dans chaque département, que ce laboratoire relève directement ou non de l'administration, dès lors qu'il est à sa disposition pour toutes les recherches intéressant l'hygiène publique.

Le directeur départemental d'hygiène trouvera dans le laboratoire ses moyens d'action les plus précieux, par les indications qu'il en retirera et le concours qu'il sera en mesure d'apporter ainsi aux médecins praticiens, avec lesquels il doit être en étroite collaboration.

Tout en justifiant en bactériologie, d'une compétence indispensable, le directeur départemental ne dirigera pas forcément le laboratoire, car, dans les grands départements surtout, ses fonctions ne lui en laisseront pas le loisir.

La situation de la France au point de vue des laboratoires de bactériologie concernant la protection de la santé publique, est loin de répondre aux besoins. Toutefois, il résulte d'une récente enquête, entreprise sur la proposition de l'Inspection générale, qu'une tendance favorable se manifeste à cet égard, tout comme pour l'organisation des services départementaux d'hygiène. Ce sont ces tendances dont l'administration doit accueillir avec satisfaction les symptômes et qui doivent encourager son action. Mais qu'en cette matière encore, elle se persuade qu'en dehors même de la difficulté de trouver (surtout avec les conditions actuelles de la vie) des bactériologistes en nombre suffisant pour avoir partout des laboratoires aussi rapidement qu'on pourrait le désirer, ces créations seront, comme toute amélioration, le résultat d'un effort méthodique et persévérant et non d'une simple disposition légale.

Voici, sommairement résumée, la situation actuelle des laboratoires :

24 départements ont des laboratoires, dits départementaux ou en tenant lieu.

Ces laboratoires, comme ceux dont il est fait mention ci-dessous, sont de valeur très inégale. Ils sont installés, soit dans un immeuble spécial ou dépendant de l'Administration départementale, soit dans un hôpital ou un établissement universitaire.

2 départements sont rattachés à une organisation interdépartementale.

11 départements envisagent la création de laboratoires départementaux, ou la réalisent en ce moment.

9 départements, ont, au chef-lieu, des laboratoires municipaux seulement.

11 départements ont, au chef-lieu des laboratoires de nature diverse (agronomiques, du service des épizooties, universitaires, hospitaliers etc...) plus ou moins susceptibles d'être utilisés au point de vue général.

8 départements ont des laboratoires, mais dans des localités autres que le chef-lieu.

20 départements n'ont aucun laboratoire public.

2 départements n'ont pas répondu.

La Moselle est comprise dans cette énumération, mais non le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, non plus que la Seine.

De ces indications et des renseignements envoyés par les préfectures, et qui font ressortir (on n'y saurait trop insister) *la valeur très inégale des laboratoires,* on peut déduire qu'il existe dans quelques départements et surtout dans un certain nombre de villes envisagées isolément, des ressources bactériologiques réelles, mais que trop de départements et de localités en sont encore presque totalement privés, en dépit des progrès réalisés et des intentions satisfaisantes qui se manifestent.

Pour mettre à profit ces tendances et utiliser au maximum les ressources dont on dispose, il conviendrait :

1° d'adopter, en tenant compte avant tout de la situation géographique et des facilités de communications, une organisation d'ensemble, telle que toute localité se trouve rattachée à un laboratoire en vue de l'application de la loi sur la santé publique, du fonctionnement des dispensaires d'hygiène sociale et des recherches à effectuer sur la demande des médecins ;

2° de créer à cet effet, au fur et à mesure des possibilités, des laboratoires nouveaux, et d'améliorer ceux qui existent, dès lors qu'ils rentrent dans l'organisation générale envisagée. A cette organisation contribueraient les départements, les communes et surtout l'État, qui possède par ses subventions un moyen puissant de provoquer des initiatives et d'encourager les bonnes volontés.

3° En raison de l'étendue de la tâche à accomplir et de la modicité relative des crédits, il importe d'éviter les doubles emplois, de ne pas maintenir dans une ville plusieurs laboratoires ayant la même destination si les besoins de cette ville ou du territoire rattaché ne le comportent pas. C'est un des points délicats du travail de répartition des subventions. Si celles-ci sont données indistinctement à tous les

laboratoires, sans qu'il soit tenu compte des considérations qui viennent d'être signalées, ces subventions ne produiront pas tout leur effet utile ;

4° Il faut que le contrôle de l'Administration supérieure s'exerce fréquemment sur le fonctionnement des laboratoires, dont plusieurs n'ont aucun rendement, ce qui est aussi le cas d'un certain nombre de bureaux d'hygiène. La contribution financière de l'État lui donne à cet égard des droits dont il ne saurait trop user.

ORGANISATION MUNICIPALE

On ne saurait contester qu'en faisant du règlement communal d'hygiène le pivot de l'application de la loi sur la protection de la santé publique, le législateur de 1902 n'ait trop méconnu l'insuffisance, quand ce n'est pas l'inexistence, des moyens d'action dont la commune dispose, l'incompétence habituelle (parfaitement compréhensible d'ailleurs) des maires, et la situation délicate dans laquelle se trouvent ces magistrats vis-à-vis de ceux de leurs électeurs à l'égard de qui s'imposent certaines contraintes.

Sont-ce là cependant des motifs suffisants pour passer, dans la recherche du mieux, de la commune à la région ? On le peut d'autant moins que l'on ne saurait faire abstraction des pouvoirs que les maires tiennent, en matière d'hygiène et de police (l'hygiène pratique est-elle autre chose que l'application des mesures de police sanitaire ?) de la loi du 5 avril 1884.

En attendant la modification de la loi de 1902, il suffirait de l'intervention du directeur départemental d'hygiène, agissant, en vertu d'un arrêté réglementaire, pris par le préfet, en application de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, vis-à-vis de l'ensemble des communes du département, pour décharger le maire de contraintes qui lui sont pénibles, et faciliter grandement l'application des dispositions qui, aujourd'hui, restent si souvent lettre morte. Dans certains cas même où le maire devrait exercer personnellement ses pouvoirs, il le ferait à la requête du directeur départemental (ou du médecin sanitaire de la circonscription, lorsque les progrès effectués dans le fonctionnement des services d'hygiène, auront permis la réalisation de cet intéressant desideratum des promoteurs du projet actuel).

Pour ce qui est des villes pourvues d'un bureau d'hygiène, auxquelles ne s'appliquent pas aussi directement les considérations qui précèdent, nous avons exprimé le regret que le législateur ait rendu obligatoire la création de ces bureaux. Il s'agit dans notre pensée de ceux des villes dont la population n'est pas suffisante pour permettre au directeur de se donner entièrement à ses fonctions, et de recevoir une rémunération en rapport avec le temps qu'il leur consacre.

Il serait donc, en tout cas, désirable, que seules fussent maintenues

comme obligatoires les directions de bureaux d'hygiène des villes de 50 à 60.000 habitants et au-dessus, c'est-à-dire des villes où le médecin chargé du service (ce devrait toujours être un médecin) peut y donner tout son temps, et être suffisamment rétribué.

A cette conception du bureau municipal d'hygiène, exagérément réalisée par la loi de 1902, s'oppose celle du projet nouveau qui remplace le directeur de ce bureau par le médecin de la circonscription sanitaire dans laquelle la ville se trouve comprise.

Si cette conception est très acceptable, en ce qu'elle supprimerait, ainsi qu'on l'a fait observer, la dualité d'origine des fonctionnaires techniques et augmenterait l'indépendance de celui dont nous nous occupons actuellement, elle n'en présente pas moins l'inconvénient d'imposer ce fonctionnaire à une municipalité dont il tiendrait tous ses moyens d'action, et qui, en les lui refusant, le mettrait dans l'impossibilité d'agir. Nouvel exemple de cette situation sur laquelle nous insistions au début de ce rapport, en indiquant qu'il ne suffit pas de construire un système théoriquement parfait si l'application se heurte à d'insurmontables difficultés.

On peut donc concevoir que la nomination des directeurs de bureaux d'hygiène, continuerait, en ce qui concerne les villes importantes, à être faite par les maires, sur une liste de candidats agréés par le Conseil supérieur d'hygiène publique de France, manière de procéder, qui implique une centralisation suffisante et sauvegarde les intérêts des candidats, tout comme ceux des populations dont ils sont appelés à protéger la santé.

Il conviendra de régler les rapports des directeurs départementaux d'hygiène avec les directeurs de bureaux d'hygiène ou les médecins de circonscription. Si les directeurs départementaux sont bien choisis, il semble que leurs confrères ne se refuseraient pas à leur reconnaître une situation prépondérante.

ISOLEMENT DES CONTAGIEUX

Parmi les questions qu'envisage, avec juste raison, le projet de loi il convient de souligner l'isolement des contagieux, prévu seulement aujourd'hui dans les règlements municipaux.

L'isolement, constituant une des mesures essentielles de prophylaxie des maladies contagieuses, doit être mentionné dans la loi même. Mais il ne suffit pas de le prescrire, il faut que les dispositions qui le concernent soient rendues applicables, soit à domicile, soit dans les établissements hospitaliers ou autres, où l'on ne saurait contraindre les malades à se faire soigner que si on leur y assure, pour un prix acceptable, et gratuitement en ce qui concerne les gens privés de ressources, un état de choses équivalent à celui qu'ils trouveraient chez eux. De telles conditions ne pourront être aisément

remplies ; c'est toutefois dans les établissements hospitaliers qu'elles le seront le plus aisément Les rapports qui doivent intervenir de ce chef entre les services d'hygiène et les établissements d'assistance seront d'autant mieux assurés que le fonctionnaire technique placé à la tête de ces services aura une situation administrative plus assise.

D'autres questions, d'un haut intérêt, relatives à la déclaration des maladies transmissibles, à la vaccination antivariolique, aux immunisations, à la désinfection, à la protection des eaux potables etc.., questions pour lesquelles les solutions proposées ont bénéficié, tant des progrès de la science que de l'expérience acquise par l'application de la loi de 1902, sont traitées dans le projet avec la plus haute compétence.

Toutefois le Comité des Inspecteurs généraux, entend limiter ici aux considérations relatives à l'organisation administrative des services sanitaires, envisagée seulement dans ses grandes lignes, l'avis que Monsieur le Ministre de l'hygiène lui a fait l'honneur de lui demander.

Délibéré et adopté par le Comité des Inspecteurs généraux :

MM. ~~Constantin~~, ~~Roudel~~, ~~Bluzet~~, Horteur, ~~Dr Faivre~~ Winter, Imbert, Plytas, Dr Dequidt, Mossé, inspecteurs généraux, Louvel, Gravereaux, Capart, Sarraz-Bournet, Dr Raynier, Breton, inspecteurs.

L'Inspecteur général, président du Comité,

Am. CONSTANTIN.

MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 1053 *N*

14345-2

Pour insertion au Journal officiel, *conformément au Règlement d'administration publique du 16 janvier 1920, voir* Journal officiel *du 28 mai 1922.*

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION — Médiathèque Gabriel Tarde

F 2 F 7-2

RAPPORT

PRÉSENTÉ PAR

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

(Exécution de l'article 15 du règlement d'administration publique du 16 janvier 1920.)

MELUN

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

—

1922

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection générale des Services administratifs.

RAPPORT D'ENSEMBLE

(Exécution de l'article 15 du règlement d'administration publique du 16 janvier 1920.)

I. — *Personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures.*

II. — *Administration pénitentiaire. — Colonies privées.*

III. — *Application de la loi de 1901 sur les associations.*

IV. — *Situation financière des départements libérés.*

I. — PERSONNEL DES BUREAUX

DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES (1)

Les questions soulevées par l'organisation et le fonctionnement des bureaux des préfectures et sous-préfectures et, en particulier, par la situation du personnel de ces bureaux, ont fait l'objet d'un rapport détaillé de l'Inspection générale à la suite de sa tournée de 1910.

Ce rapport, intervenu au lendemain de la loi de finances du 8 avril 1910, était destiné à la préparation de la réglementation prévue par cette loi, et l'Inspection générale, après avoir exposé la situation du personnel, telle qu'elle se présentait en fait, ou telle qu'elle résultait de règlements locaux, a suggéré certaines réformes, tant en ce qui concerne le recrutement et la carrière des fonctionnaires envisagés, que l'organisation intérieure des services et les moyens financiers. Un certain nombre de ces suggestions ont été réalisées par les lois des 1er et 20 avril 1920 sur l'application desquelles a porté la tournée de 1921.

Moins large que celle de 1910, la tournée de 1921 n'a pas eu pour objet l'étude du fonctionnement des bureaux des préfectures et sous-préfectures dans son ensemble ; elle s'est bornée à l'examen des conditions dans lesquelles les lois nouvelles et les instructions qui en découlent sont entrées en vigueur. Se plaçant avant tout au point de vue du contrôle de l'exécution du budget, c'est surtout en matière financière que l'Inspection générale a eu à apprécier les conséquences des modifications intervenues, à formuler diverses critiques, et à suggérer certaines mises au point dont son enquête lui a fait apparaître la nécessité.

L'article 110 de la loi de finances du 8 avril 1910 qui constitue le premier texte législatif relatif à l'organisation des bureaux des préfectures et sous-préfectures, et qui a été longuement analysé dans le rapport de 1910, dispose :

« Le personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures est recruté exclusivement au concours, en dehors des cas prévus par la loi sur le recrutement de l'armée. Les conditions du concours d'admission, les règles générales d'avancement et de licenciement, la composition et les attributions des Conseils de discipline seront fixées par un règlement d'administration publique qui devra intervenir avant le 1er janvier 1912. Une loi spéciale déterminera les échelles de traitement par grade et par classe ainsi que les cadres minima. »

(1) M. A. Mossé, inspecteur général. Rapporteur.

C'est à la suite de la promulgation de cette loi et comme conclusion aux travaux de l'Inspection et d'une Commission spéciale que fut déposé le 12 novembre 1912, le projet de loi très général prévu par le texte susvisé.

La discussion de ce projet allait être inscrite à l'ordre du jour de la Chambre au mois de juin 1914, quand éclatèrent les hostilités. Repris le 14 mars 1915 par la Commission d'administration générale, il donna lieu à la rédaction d'un nouveau rapport et, finalement, ne vint en discussion qu'au cours de la session ordinaire de 1919.

Sans doute, la plupart des départements n'avaient pas attendu le vote de la loi nouvelle pour prendre certaines dispositions protectrices des intérêts de leur personnel. De même qu'avant la loi de 1910, ainsi que l'Inspection générale l'avait constaté, bien des préfectures possédaient déjà un statut du personnel administratif, de même, et plus encore, dans la période consécutive à cette loi, les principes généraux édictés en 1910 avaient reçu, par voie d'arrêtés locaux, un très sérieux commencement d'application.

Trois idées générales dominent la plupart des textes fixant la composition et les attributions du personnel administratif : 1° Le principe du concours ; 2° Des garanties en cours de carrière ; 3° Un mode de rétribution tenant compte des charges croissantes de la vie et comportant une amélioration notable sur l'état de choses antérieur.

Mais le projet de loi dont l'examen se poursuivit jusqu'en 1919 avait une portée beaucoup plus large, puisqu'il associait l'État et les départements dans les dépenses résultant du fonctionnement des services des préfectures et sous-préfectures. Tel qu'il était sorti des délibérations de la Chambre, ce projet, qui comprenait 14 articles, résolvait en un texte unique le problème administratif et le problème financier car, après avoir fixé le mode de recrutement du personnel et déterminé les cadres théoriques des emplois, il contenait non seulement les barèmes de la répartition des dépenses entre les départements et l'État, mais encore, la fixation d'échelles de traitements pour chaque grade et pour chaque classe de fonctionnaires.

Lors de la discussion au Sénat, M. le Président de la Commission des Finances demanda et obtint la disjonction des articles ayant une portée financière ; il fit valoir que les échelles de traitements insérées dans le projet voté par la Chambre auraient dû être remaniées, puisque dans l'intervalle les traitements de l'ensemble des fonctionnaires avaient été, par le vote de la loi du 6 octobre 1919, notablement augmentés et qu'il n'eut pas été légitime de tenir le personnel des préfectures à l'écart de ces avantages ; mais, faire de la majoration des dépenses que ce remaniement entraînerait l'objet d'un premier vote au Sénat, c'était heurter les dispositions constitutionnelles.

D'autre part, le Président de la Commission sénatoriale faisait observer qu'à l'exception du personnel de la magistrature, du Conseil

d'État, de la Cour des comptes et de l'Enseignement, les traitements des fonctionnaires de l'Etat n'avaient pas été fixés par des textes législatifs mais par décrets, et qu'il y aurait ainsi anomalie à ce que ceux du personnel des préfectures le fussent par la loi.

Se rendant à ces observations, le Sénat se contenta de voter les articles 1 à 6 du projet qui, sanctionnés par un vote ultérieur de la Chambre, sont devenus la loi du 1er avril 1920.

Quant aux dispositions disjointes, celles relatives aux voies et moyens et au barème de répartition furent reprises sous forme de demande de crédits et devinrent la loi du 20 avril, celles relatives à la fixation des échelles de traitements furent totalement abandonnées, dans la crainte, cette fois, de porter atteinte aux prérogatives des Conseils généraux ; il en fut de même des articles ayant trait aux mesures transitoires (classement du personnel actuel dans les échelles des nouveaux traitements et réduction des effectifs) qui se rattachaient directement aux articles fixant des échelles de traitements.

Telle a été la genèse des deux lois dont l'Inspection générale a eu à contrôler les conditions d'application : la première, du 1er avril 1920, relative à la réorganisation des bureaux des préfectures et sous-préfectures et à l'attribution d'un statut au personnel de ces bureaux ; la seconde, du 20 avril, qui porte ouverture de crédits en vue de l'augmentation du traitement du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures et qui fixe les conditions de la répartition de ces dépenses entre les départements et l'État.

PREMIÈRE PARTIE

PORTEE ADMINISTRATIVE DE LA LOI DU 1er AVRIL 1920

La loi du 1er avril 1920 n'a pas, à proprement parler, réglé le statut du personnel des préfectures et sous-préfectures ; elle s'est bornée : 1° à rappeler le principe du concours édicté déjà par la loi de 1910, qui doit présider au recrutement de ce personnel ; 2° à définir ce personnel ; 3° à énumérer limitativement les grades ou emplois susceptibles de leur être conférés ; enfin, 4° à fixer l'effectif minimum que doivent comprendre les divisions et les bureaux.

Quant au surplus de la réglementation à intervenir, la loi de 1920 l'a délégué à l'autorité administrative. D'une part aux termes de l'article 1 § 2, les conditions du concours d'admission, les règles générales d'avancement et le licenciement, la composition et les attributions du conseil de discipline devaient être fixées par un

règlement d'administration publique, et ce texte a été publié le 17 juillet 1920. Il va sans dire qu'il a une portée générale et qu'il se substitue de plano à tous les arrêtés préfectoraux qui, dans certains départements, réglaient jusque là cette matière.

D'autre part, l'article 5 de la loi susvisée a attribué compétenc aux préfets pour prendre les arrêtés déterminant les cadres effectifs des préfectures et des sous-préfectures, à la triple condition que ces arrêtés soient : 1° pris en conformité d'une délibération du Conseil général ; 2° soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur; 3° que cette approbation soit subordonnée au voté de la loi de finances ouvrant les crédits afférents à la part de l'État.

I. — RECRUTEMENT

Au principe du concours, consacré par la loi du 1er avril et rappelé par le règlement d'administration publique du 17 juillet, il a été apporté un certain nombre d'exceptions :

1° Sont dispensés du concours : le chef et, éventuellement, le chef adjoint ou sous-chef du Cabinet. Cela résulte de l'article 2 de la loi, qui ajoute toutefois qu'ils ne peuvent être nommés ou promus à aucun emploi des bureaux qu'en satisfaisant aux conditions légales et réglementaires ;

2° L'article premier laisse également en dehors du concours les candidats bénéficiaires des dispositions insérées dans la loi sur le recrutement de l'armée. Aux termes de l'article 2 du règlement d'administration publique, les postes attribués à ces candidats, par application des articles 69 et suivants de la loi du 21 mars 1905 et 1, 2, 3, de la loi du 17 avril 1919 sont ceux d'expéditionnaires, huissiers, gardiens de bureaux et concierges ;

3° L'article 2 § 8 de la loi indique que l'archiviste départemental continue à être régi par des dispositions spéciales.

Le recrutement des archivistes départementaux, qui sont des fonctionnaires d'Etat, est actuellement régi par la loi du 11 mai 1921. Ce texte dispose que les nominations sont faites par le Ministre de l'Instruction publique, après avis du préfet, dans les conditions prescrites par le décret du 4 février 1850, confirmé par la loi du 10 août 1871. Aux termes de l'arrêté du 1er juillet 1921, qui a remplacé le règlement général des archives du 6 mai 1843, peuvent seuls être appelés à ces fonctions : les anciens élèves de l'École des Chartes munis du diplôme d'archivistes paléographes ou, à défaut de candidats sortant de l'École des Chartes, les candidats ayant subi un examen spécial devant un jury désigné par le Ministre.

Dans certains dépôts d'archives, dont la liste est établie par décret, il peut être nommé un ou deux archivistes adjoints dans les mêmes conditions que l'archiviste.

Ces exceptions mises à part, la règle du recrutement du personnel des préfectures et sous-préfectures est le concours.

La loi et le règlement en prévoient trois sortes. L'un, pour l'emploi de rédacteur, ouvert à tous les français des deux sexes jouissant de leurs droits et âgés de 18 ans, au moins, à 30 ans, au plus, à la date du concours, avec limite d'âge reculée d'un temps égal à la durée des services antérieurs civils ou militaires ouvrant des droits à la retraite ; le second, subordonné aux mêmes conditions d'âge, pour l'emploi de dactylographe et pour celui d'expéditionnaire à défaut de candidats provenant des lois sur le recrutement de l'armée ; le troisième, pour le recrutement des employés des services des archives. Ces derniers qui, aux termes de l'arrêté du 1er juillet 1921, doivent être en état de remplacer l'archiviste en cas d'absence ou de vacance, sont recrutés d'après un concours dont le programme comporte des matières spéciales et qui est passé devant un jury dont fait partie l'archiviste départemental.

D'une façon générale, l'application de ces prescriptions n'a pas soulevé de difficultés d'interprétation. Dans certains départements, toutefois, on s'est heurté à une insuffisance numérique manifeste quand ce n'était pas à une carence complète de candidats pour certains concours ; de plus, presque partout où ces concours ont été organisés, le niveau des candidats a été jugé assez faible. Ainsi dans un département du Sud-Ouest, trois concours de rédacteurs et deux de dactylographies ont été ouverts en 1920 et 1921. Un seul candidat s'est présenté au premier concours et n'a pas été admis. Six candidats et quatre candidates se sont présentés au deuxième ; deux candidats et deux candidates on été admis. Quatre candidats et huit candidates au troisième ; un seul a été admis.

Pour les dactylographies, cinq candidates se sont présentées à chaque concours, et, en tout, une seule a été admise.

L'insuffisance de préparation des candidats, qui tient en grande partie au ralentissement des études qui a été la conséquence de la guerre, n'aura, il faut l'espérer, qu'une courte durée. L'autre constatation, portant sur leur insuffisance numérique, est de nature à inspirer des inquiétudes; mais elle est loin d'être particulière au recrutement d'une seule catégorie de fonctionnaires, et l'Inspection générale, tout en ne pouvant manquer de la signaler, dépasserait sensiblement, en l'approfondissant, le cadre qu'elle s'est tracé dans ce rapport.

Certains préfets se sont efforcés de prévenir quelques-unes des difficultés qui pouvaient se rencontrer touchant le recrutement de leur personnel. C'est ainsi qu'il faut s'expliquer, dans des arrêtés réglementaires sur lesquels ce rapport aura l'occasion de revenir, la fusion des grades d'expéditionnaires et de dactylographes qui permettrait, en cas d'insuffisance professionnelle des candidats militaires, d'augmenter le chiffre du personnel issu du concours.

Par ailleurs, dans l'impossibilité de recruter par voie de concours

un personnel permanent susceptible de leur donner satisfaction, des préfets ont dû, par des mesures provisoires, faire appel à la collaboration d'auxiliaires temporaires sur la situation desquels l'attention de l'Inspection générale s'est portée et qui feront l'objet de remarques ultérieures.

II. — ORGANISATION DU PERSONNEL

Cadres. — Effectifs. — Les articles 2 et 3 de la loi ont défini, d'une part, ce qu'il faut entendre par personnel de la préfecture, d'autre part, quels sont les grades ou emplois qui peuvent lui être conférés.

Ce personnel comprend le cabinet du préfet, le personnel des divisions, le greffe du Conseil de préfecture, les services d'expédition, le service des archives, les employés départementaux des services d'inspection et de contrôle de l'assistance et de l'hygiène publiques, ceux du service sanitaire, les huissiers, gardiens de bureaux et concierges.

Tous les fonctionnaires non compris dans cette énumération, et qui coopèrent néanmoins, à la préfecture, à l'administration du département ne font donc pas partie du personnel proprement dit. Ce ci exclut d'abord les fonctionnaires supérieurs du département :

1° Le préfet, les sous-préfets, le secrétaire général, les conseillers de préfecture ;

2° Le personnel de l'inspection de l'assistance publique (inspecteurs, sous-inspecteurs, commis) ;

3° Les archivistes départementaux ;

4° Les vétérinaires départementaux qui, aux termes de la loi du 12 janvier 1909, sont nommés par le Ministre de l'Agriculture ;

5° Les contrôleurs sur place de l'assistance et de l'hygiène publiques, exclus par l'article 2 § 4 de la loi ;

6° Les autres fonctionnaires exclusivement départementaux : architectes, agents voyers, etc...

Quant aux grades, la loi ne reconnaît que ceux de chef de cabinet, chef adjoint ou sous-chef de cabinet, chef de division, chef de bureau, rédacteur ou rédacteur principal, expéditionnaire, dactylographe.

En ce qui concerne le cabinet, le décret du 25 novembre 1920 a décidé que dans les préfectures de 1re classe et celles de Meurthe-et-Moselle, Nord, Pas-de-Calais et Somme, il pourra être nommé un chef adjoint *et* un sous-chef et, que dans les préfectures hors classe autres que celles ci-dessus, le Ministre de l'Intérieur pourra autoriser la nomination d'un chef adjoint *ou* sous-chef.

L'application des dispositions concernant les grades ne soulève pas de difficultés. D'une façon générale, ceux-ci correspondent à ce qui résultait des situations de fait antérieures. Dans certains départements, toutefois, il existait certains grades tels que ceux de sous-

chef de division ou de sous-chef de bureau qui, n'étant pas mentionnés dans l'énumération ci-dessus, ne sauraient plus être maintenus.

Dans les préfectures où cette situation se rencontrait, les titulaires de ces grades ont été assimilés, les premiers aux chefs de bureau, les deuxièmes aux rédacteurs principaux. Il est vrai que, de même que les préfets ont été autorisés à maintenir, à d'autres points de vue et par mesure transitoire, des situations acquises, dans certains départements, les titres ci-dessus ont été conservés aux intéressés; mais cette situation prendra fin avec eux et elle n'entraîne aucune conséquence notable. Quant au titre de directeur, qu'on rencontrait dans quelques départements et dont il avait été parfois fait abus, il ne figure pas dans la loi, Il demeure donc inaccessible au personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

Dans quelques départements, on a pu croire que l'emploi de rédacteur principal constituait un grade plus élevé que celui de rédacteur, en ce sens qu'il serait indispensable de l'avoir franchi pour accéder à celui de chef de bureau. Cette interprétation se concilierait mal avec l'article 6 § 4 du règlement du 1er juillet, aux termes duquel il n'est dressé qu'un seul tableau d'aptitude pour le grade de chef de bureau, comprenant les rédacteurs principaux et les rédacteurs de 1re et 2e classe.

L'article 3 de la loi a également déterminé les cadres et l'effectif minimum que comporte l'organisation du personnel des préfectures et sous-préfectures. Ce personnel, prescrit-il, est constitué en bureaux et divisions, à l'exception des employés attachés au cabinet et de ceux visés au § 4 de l'article 2 (service d'Inspection de l'assistance et de l'hygiène publiques — service vétérinaire).

Toute préfecture (sauf celle de Belfort) doit avoir au moins deux divisions, chaque division au moins deux bureaux, chaque bureau comprendre au moins un chef de bureau et trois employés, dont deux rédacteurs. Dans toute sous-préfecture, il doit y avoir au moins un secrétaire, dont le grade est assimilé à celui de chef de bureau, et un rédacteur ou expéditionnaire. Ce sont là les cadres minima. La loi n'a pas été plus loin et s'est abstenue, notamment, de fixer aucun chiffre maximum au personnel faisant partie des divisions et des bureaux.

C'est au préfet, aux termes de l'article 5 de la loi, qu'il appartient de fixer les cadres effectifs des bureaux, par arrêté pris en conformité d'une délibération du Conseil général et soumis à approbation ministérielle. La circulaire du 25 avril 1920 lui a précisé cette obligation en ces termes : « l'article 5 stipule que vous avez à prendre d'accord avec votre Conseil général un arrêté préfectoral fixant les cadres effectifs des bureaux de votre préfecture et des sous-préfectures. Je vous prie de préparer les cadres du personnel dont il s'agit en vue de les soumettre à l'Assemblée départementale à sa plus prochaine session. »

Quelque doute qui ait pu surgir dans certains esprits au sujet des obligations du préfet en cette matière, et quelque ambiguïté qui

résulte des mots *cadres effectifs*, l'Inspection générale estime que le préfet est tenu de fixer dans son arrêté réglementaire et de soumettre au Conseil général d'abord, au Ministre ensuite, non seulement les cadres de son personnel, mais encore les chiffres de chaque emploi dans chaque grade. L'approbation ministérielle étant en effet, aux termes de l'article 5 in fine, subordonnée au vote de la loi de finances ouvrant les crédits, il est nécessaire que le Ministre de l'Intérieur connaisse dans son intégralité le nombre des employés devant émarger sur les crédits qu'il doit demander au Parlement.

C'est d'ailleurs ainsi que l'ont compris la presque totalité des préfets qui ont soumis à l'approbation du Ministère, en temps voulu, des arrêtés fixant le chiffre de leur personnel dans chaque emploi et grade.

Ce qu'il aurait été permis de souhaiter, toutefois, c'est qu'au Ministère de l'Intérieur l'examen sur pièces se fut orienté, pour certains cas, dans le sens d'un refus d'approbation ministérielle. Cette sanction aurait été amplement motivée par des anomalies relevées a postériori par l'enquête de l'Inspection générale. Des préfets, en effet, paraissent bien dans les arrêtés soumis au Ministre, avoir perdu de vue l'obligation de fixer non seulement les cadres de leur personnel, mais les effectifs compris dans ces cadres.

Ainsi, l'arrêté concernant le département de l'Aisne, en date du 5 mars 1920, approuvé le 20 octobre, stipule que les « cadres effectifs comprennent un chef de bureau et, suivant les nécessités du service, de 1 à 3 rédacteurs et de 1 à 3 expéditionnaires dont 1 dactylographe, sans que le nombre de ces unités puisse dépasser 20 par division, non compris le chef de division et les chefs de bureau.»

Les effectifs réels de la préfecture de l'Aisne demeurent, en présence de ces dispositions, inconnus de l'Administration centrale.

Dans le département du Var, dont l'arrêté du 13 mai 1921 a été approuvé le 8 juin « les bureaux de la préfecture sont répartis entre le cabinet du préfet (1 bureau), deux divisions (3 bureaux chacune), les archives (deux employés), le greffe du Conseil de préfecture (1 employé), l'assistance (1 employé), l'office social (2 employés), l'hygiène (1 employé), les gens de service (2 huissiers, 1 gardien de bureau, 1 concierge)».

Voilà donc un arrêté qui ne fixe pas quel grade auront chacun des employés dans les services ci-dessus. Le Ministère ignore encore les effectifs réels, qui sont cependant la base de sa participation financière.

L'arrêté des Deux-Sèvres, du 20 août 1920, approuvé le 9 octobre, porte que le cabinet du préfet se compose : « 1° d'un chef de cabinet, d'un chef de bureau et de rédacteurs, expéditionnaires ou dactylographes en nombre suffisant pour la bonne exécution du service ; 2° de deux divisions comportant chacune deux bureaux composés d'un chef de bureau, de trois employés au minimum parmi lesquels deux rédacteurs ou rédacteurs principaux.»

Ainsi, dans cet arrêté, ce sont seulement des cadres et des effectifs minima qui sont tracés.

Pour rares que soient de tels exemples, il n'en reste pas moins que l'on ne devrait pas trouver un seul département dont le Ministre de l'Intérieur ignorât les effectifs réels et que les préfets des départements ci-dessus auraient dû être invités à compléter leurs arrêtés réglementaires sur ce point.

De plus, l'examen de ces arrêtés fait apparaître bien des défauts de concordance entre l'importance donnée au personnel et celle de telle préfecture dans ce qu'on pourrait appeler la hiérarchie départementale.

Ce n'est pas que la classe d'une préfecture, qui est basée principalement sur l'importance du chef-lieu, doive apparaître comme l'unique ni même le principal élément en cette matière. Il advient que l'importance de certaines sous-préfectures égale ou, parfois, dépasse celle du chef-lieu ; d'autre part, la densité de la population qui demeure, ainsi que le nombre des communes et le degré d'activité économique, parmi les éléments prédominants d'appréciation des besoins administratifs d'un département, ne sont pas toujours eux non plus en étroit rapport avec l'importance du chef-lieu. Il n'empêche que, dans la majorité des cas, il y a concordance. Aussi bien, d'une façon générale, sauf dérogation à examiner, car il va sans dire que l'Inspection ne croit à la possibilité de dégager un critérium unique pour évaluer les besoins de personnel d'un département — un système qui eut consisté à donner aux préfectures de 1re classe quatre divisions ; à celles de 2e classe trois divisions, et à celles de 3e classe deux divisions eut pu présenter le plus souvent un double avantage de logique et de clarté

Or, on ne saurait dire qu'il ait toujours servi de base aux administrations préfectorales pour la détermination du chiffre de leur personnel.

C'est ainsi que cinq préfectures qui ne sont que de deuxième classe comportent une répartition de leurs bureaux en 4 divisions. Ce sont le Calvados, la Charente-Inférieure, l'Eure, le Gard et la Manche. A l'inverse la Meurthe-et-Moselle, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Inférieure, le Puy-de-Dôme qui sont de 1re classe n'ont que 3 divisions. Il n'y a peut-être pas, dans les exemples ci-dessus une corrélation absolue entre l'importance respective de chacun de ces départements, abstraction faite de sa classe et le nombre des divisions adopté par lui.

Il est vrai que le nombre des divisions n'est pas toujours indicatif du chiffre du personnel. Ainsi la Meurthe-et-Moselle avec 3 divisions a un personnel administratif (gens de service non compris) de 63 unités, tandis que l'Eure et le Gard, par exemple, avec leurs 4 divisions n'ont au total que 53 et 59 unités. Mais l'emploi d'un quatrième chef de division revêt par lui-même un caractère superfétatoire, et crée à lui seul une dépense que les nécessités du service

ne sauraient justifier, en principe, dans une préfecture de 2e classe, alors qu'on peut s'en passer dans quatre préfectures de première.

Entre les préfectures de 2e et 3e classe mêmes anomalies, mais tandis qu'une seule préfecture de 2e classe, la Côte-d'Or, s'est contentée de deux divisions, à l'inverse, le nombre des préfectures de 3e classe qui ont 3 divisions atteint 21 ; or, on peut voir par leur énumération que ces départements sont d'importance très inégale, ce sont: l'Allier, l'Ardèche, les Ardennes, l'Aube, la Charente, la Corrèze, la Corse, la Creuse, l'Eure-et-Loir, l'Indre, le Jura, la Haute-Marne, le Morbihan, la Nièvre, l'Orne, la Sarthe, la Savoie, le Var, le Vaucluse, la Vendée et l'Yonne. Il ne reste sur l'ensemble des préfectures de 3e classe, qui sont au nombre de 43, que 22 préfectures qui se sont contentées de deux divisions.

Si l'on compare maintenant les effectifs du personnel administratif d'un département à l'autre, on est encore frappé de certaines inexplicables inégalités.

On peut mettre à part les départements situés dans les régions libérées et pourvus d'un service de reconstitution, de même ceux comme le Rhône, dont le personnel total (non compris les gens de service) atteint 111 unités, la Gironde 114, les Bouches-du-Rhône 97 (sans compter la police) ou encore la Seine-Inférieure et la Seine-et-Oise, 125 unités.

Mais si l'on passe à l'examen de la situation de départements d'importance moindre, voici la Charente-Inférieure (2e classe), qui a (gens de service non compris), un personnel de 72 unités, la Corse (3e) de 67, alors que la Loire (1re) et la Loire-Inférieure (1re), n'en accusent que 57 et 54. Le Gard, le Morbihan et la Manche (2e) ont respectivement 59, 57 et 56 employés alors que les Basses-Pyrénées (2e) n'en ont que 45, la Côte-d'Or (2e) 44, le Lot-et-Garonne (2e) 39. Le Gers (3e) et la Mayenne (3e) en ont 50 et 47, sensiblement plus que le Loir-et-Cher (3e) ou les Landes (3e) qui n'en ont que 32.

Dans un sens analogue, le cabinet du préfet de l'Indre par exemple ne comprend pas moins d'un chef de division, 1 chef de cabinet, 2 rédacteurs, 1 expéditionnaire, 2 dactylographes, 1 huissier et 2 gardiens de bureaux. Voilà qui est peut-être hors de proportion avec l'importance de la préfecture.

Ailleurs, la proportion entre les grades parmi lesquels est réparti le personnel est au moins curieuse; ainsi dans la Nièvre il y a 10 emplois de chefs de bureaux alors qu'il n'y en a que 9 de rédacteurs; dans l'Allier, il y a 9 chefs de bureaux pour 14 rédacteurs; en Corse 12 chefs de bureaux pour 18 rédacteurs. Le nombre de chefs de bureaux à la préfecture seulement atteint 11 dans le Doubs, 13 dans l'Eure, 10 dans le Gard, alors qu'il n'est que de 12 dans la Loire et le Pas-de-Calais (si l'on met à part la reconstitution), et de 8 dans la Loire-Inférieure.

Dans un ordre d'idées voisin, l'Inspecteur général chargé de l'inspection du département de l'Ardèche, appréciant l'arrêté réglementaire signale que : « il a créé des services dont l'utilité n'est pas démontrée et qui du reste ne fonctionnent pas. Il n'y a pas place dans les services d'assistance pour un inspecteur départemental, un sous-inspecteur, un directeur de contrôle et un contrôleur de ces services. »

Certains inspecteurs ont également critiqué dans les arrêtés préfectoraux le maintien de classes différentes de celles fixées par la circulaire de novembre 1920. C'est là une critique qui sera reprise dans la seconde partie de ce rapport.

Quant à l'organisation intérieure des bureaux, c'est-à-dire le groupement des bureaux et des divisions et la répartition des affaires au sein de chaque bureau, son examen eut pu donner lieu à de très intéressantes et très instructives observations.

C'est toutefois un point que l'Inspection générale se réserve de reprendre lors d'une tournée ultérieure, tandis qu'elle a principalement orienté ses investigations au cours de la tournée de 1921 sur les questions ayant plus spécialement une répercussion financière.

Aussi bien, sa conclusion en cette matière est-elle qu'il y aurait eu lieu de donner des instructions sur le nombre maximum des emplois et des employés par classe et par grade que justifiait l'importance des départements. Privés de directives, des préfets paraissent s'être exagéré les nécessités de leurs services et quelques-uns de leurs arrêtés à cet égard seraient à reprendre. D'autre part, en dépit de l'ambiguité de certaines formules employées dans la loi du 1er avril, le pouvoir du Ministre de l'Intérieur d'exercer un contrôle sur pièces a priori ne faisait pas plus de doute que le droit qui lui demeure, à la suite des enquêtes de l'Inspection générale, d'adresser aux préfets intéressés telles instructions que comporte la conclusion de ces enquêtes et que les rapports individuels des inspecteurs ont mis en lumière.

Ces rapports auraient été immédiatement plus fructueux si des règles générales avaient pu être tracées, concernant les effectifs maxima. Sans doute, la loi de 1920 a laissé dans l'ombre cette question, puisqu'elle s'est bornée à prévoir des minima et qu'elle n'a apporté d'autre limitation aux pouvoirs des préfets que l'obligation de soumettre leurs arrêtés à l'approbation ministérielle. Son but était de répartir plutôt que de limiter les dépenses, et elle n'a pas organisé un contrôle étroit sur l'augmentation possible ou le manque de proportion des cadres du personnel.

L'Inspection générale pense toutefois, surtout eu égard aux volontés manifestement exprimées par le Parlement d'apporter au fonctionnement des services publics le maximum d'économie et de réaliser toutes les compressions nécessaires, que cette question est étroitement liée au problème financier soulevé par les lois de 1920 et que tous deux méritent un examen parallèle.

Sans se prononcer sur le caractère de la réglementation à intervenir, elle estime que tout contrôle a posteriori, sur place, ne saurait

être pleinement efficace qu'autant que des directives d'ordre général auront préalablement été tracées aux préfectures,

Sur la question très délicate de l'organisation intérieure des bureaux, le rapport de l'Inspection de 1911, a déjà indiqué quelques-unes de ces directives.

Sur l'importance comparative des effectifs et sur l'équitable proportion à conserver entre les grades et les classes du personnel, des règles d'ensemble s'imposent.

Quelle que soit la part d'initiative qu'il importe de laisser aux autorités locales, quelque diversité que présentent à de multiples égards, les départements pour lesquels il s'agira de trouver des formules-types, tout travail sur ce point n'est pas impossible. On peut, en effet, rechercher et grouper les divers éléments qui concourent à donner aux départements, les uns par rapport aux autres, une importance plus ou moins grande et par suite à hiérarchiser, en quelque sorte, leurs besoins administratifs.

La répartition actuelle des préfectures en trois classes, servirait non pas de point d'arrivée, mais de point de départ pour ce classement; les préfectures de 1re classe auraient, en principe, 4 divisions; celles de 2e classe, 3 divisions; celles de 3e, deux. Mais ces nombres seraient corrigés pour les départements qui dépasseraient ou, au contraire, n'atteindraient pas le coefficient déterminé par les éléments concourant à fournir le critérium général imparti (population, superficie, nombre des communes, etc...). Il ne saurait être question de descendre au-dessous de 2 divisions, mais, pour les plus grandes préfectures, peut-être devrait-on aller au-delà de 4 divisions.

Ce premier travail de classification opéré, il serait possible déterminer, dans chacune des catégories fixées, une sorte d'arrêté-type comportant des cadres maxima et minima.

On limiterait ainsi le nombre des bureaux par divisions suivant la nature de celles-ci et, à cet égard, les observations contenues dans le rapport de 1911 pourraient servir de base à la confection des modèles-types. Enfin, la limitation du nombre de divisions et du nombre de bureaux serait complétée par la fixation d'un maximum de personnel dans chacun d'eux.

A titre d'exemple ou de base de discussion, et sans aucunement insister sur les détails, l'Inspection générale proposerait, réserve faite des préfectures hors catégorie (plus de 4 divisions) pour lesquelles il y aurait lieu d'envisager des décisions spéciales ;

a) Préfectures hors catégorie (voir alinéa précédent).

b) Préfectures de 1re catégorie :

Nombre de divisions				4
— minimum de bureaux	8	maximum		14
— — de rédacteurs	16	—		25
— — d'expéditionnaires	16	—		25
— — de dactylographes	8	—		14

c) Préfectures de 2e catégorie :

Nombre de divisions			3
— minimum de bureaux	6	maximum	10
— — de rédacteurs	12	—	18
— — d'expéditionnaires	12	—	18
— — de dactylographes	6	—	10

d) Préfectures de 3e catégorie :

Nombre de divisions			2
— minimum de bureaux	4	maximum	6
— — de rédacteurs	6	—	12
— — d'expéditionnaires	8	—	12
— — de dactylographes	4	—	6

Chaque département étant ainsi classé dans une des catégories déterminées, il y aurait obligation pour le préfet de contenir le personnel dans les limites susvisées.

A l'heure actuelle, la contexture des préfectures, telle qu'elle résulte des arrêtés approuvés, est la suivante :

DÉPARTEMENTS	NOMBRE de chefs de Division.	NOMBRE de chefs de bureau	NOMBRE de rédacteurs principaux et de rédacteurs.	NOMBRE d'expéditionnaires et de dactylographes.	GENS de service.	TOTAL
Ain	3	11	21	10	3	48
Aisne	»	»	»	»	»	»
Allier	3	10	18	13	8	52
Alpes (Basses-)	2	10	15	11	3	41
Alpes (Hautes-)	2	6	13	8	2	31
Alpes-Maritimes	4	13	25	16	8	66
Ardèche	»	»	»	»	»	»
Ardennes	3	11	22	15	7	58
Ariège	2	7	15	11	5	40
Aube	3	11	18	13	5	50
Aude	2	10	13	12	5	42
Aveyron	2	11	18	12	6	49
Bouches-du-Rhône	4	11	39	46	15	115
Calvados	4	15	36	24	7	86
Cantal	2	9	10	11	3	35
Charente	3	13	22	10	4	52
Charente-Inférieure	4	17	27	20	9	77
Cher	3	11	25	14	5	58
Corrèze	3	9	14	9	4	39

DÉPARTEMENTS	NOMBRE de chefs de Division.	NOMBRE de chefs de bureau.	NOMBRE de rédacteurs principaux et de rédacteurs.	NOMBRE d'expéditionnaires et de dactylographes.	GENS de service.	TOTAL
Corse	3	16	28	24	10	81
Côte-d'Or	2	10	29	6	5	52
Côtes-du-Nord	4	15	25	20	3	67
Creuse	3	9	17	11	5	45
Dordogne	3	11	22	19	8	63
Doubs	3	14	37	15	»	69
Drôme	2	7	26	13	3	51
Eure	4	17	28	10	5	64
Eure-et-Loir	3	10	21	8	4	46
Finistère	3	13	24	28	8	76
Gard	4	13	22	18	7	64
Garonne (Haute-)	4	14	29	20	13	80
Gers	2	10	18	8	3	41
Gironde	6	22	51	39	10	128
Hérault	4	16	25	28	4	77
Ille-et-Vilaine	3	15	19	27	6	70
Indre	3	7	14	21	3	48
Indre-et-Loire	3	11	16	7	5	42
Isère	4	14	35	17	8	78
Jura	3	9	20	16	7	55
Landes	2	9	14	7	2	34
Loir-et-Cher	2	8	13	9	3	35
Loire	4	14	21	16	9	64
Loire (Haute-)	2	10	10	12	3	37
Loire-Inférieure	3	12	16	23	7	61
Loiret	3	14	24	18	4	63
Lot	2	7	13	8	6	36
Lot-et-Garonne	3	10	14	12	5	44
Lozère	2	8	11	11	3	35
Maine-et-Loire	3	12	24	30	5	74
Manche	4	14	24	16	3	61
Marne	3	15	43	10	9	80
Marne (Haute-)	3	5	18	7	3	36
Mayenne	2	10	17	10	4	43

DÉPARTEMENTS	NOMBRE de chefs de Division.	NOMBRE de chefs de bureau.	NOMBRE de rédacteurs principaux et de rédacteurs.	NOMBRE d'expéditionnaires et de dactylographes.	GENS de service.	TOTAL
Meurthe-et-Moselle	71	7	29	20	12	3
Meuse	47	2	17	14	11	3
Morbihan	63	6	18	26	10	3
Nièvre	53	4	14	21	11	3
Nord	»	»	»	»	»	»
Oise	3	12	27	21	4	67
Orne	3	9	18	9	3	42
Pas-de-Calais	4	21	84	10	11	130
Puy-de-Dôme	3	13	27	15	4	62
Pyrénées (Basses-)	3	12	25	14	6	60
Pyrénées (Hautes-)	2	9	17	6	3	37
Pyrénées-Orientales	2	7	12	8	3	32
Rhin (Haut-)	1	2	7	3	3	16
Rhône	5	21	42	43	12	123
Saône (Haute-)	2	8	20	10	5	45
Saône-et-Loire	3	14	16	21	7	61
Sarthe	3	9	19	17	6	54
Savoie	3	10	20	10	8	51
Savoie (Haute-)	2	9	17	5	6	39
Seine	»	»	»	»	»	»
Seine-Inférieure	4	16	45	70	16	151
Seine-et-Marne	3	12	26	32	5	78
Seine-et-Oise	4	17	58	47	15	141
Sèvres (Deux-)	»	»	»	»	»	»
Somme	3	14	42	20	7	86
Tarn	2	8	17	12	7	46
Tarn-et-Garonne	2	7	13	8	3	33
Var	»	»	»	»	»	»
Vaucluse	3	9	22	11	6	51
Vendée	3	9	19	10	5	46
Vienne	3	10	20	7	4	44
Vienne (Haute-)	3	10	27	10	5	55
Vosges	3	12	21	11	5	52
Yonne	3	13	27	9	4	56

DEUXIÈME PARTIE

QUESTIONS FINANCIÈRES. — LOI DU 20 AVRIL 1920

Les remarques ci-dessus sont de nature à montrer que l'application de la loi du 20 avril se ressent, au point de vue financier de la façon dont, au point de vue administratif, a été appliquée la loi du 1er avril. Une observation plus ou moins rigoureuse des prescriptions des articles 2 ou 3 (détermination du personnel ou des cadres) l'exercice d'un contrôle a priori de l'application de l'article 5 (détermination des cadres effectifs) ont une répercussion directe sur la composition générale du personnel des préfectures et sous-préfectures et, par suite, sur les dépnses que cette organisation nécessite, autrement dit le chiffre du personnel est un élément essentiel du coût des services.

Mais il est possible, en s'en tenant aux observations touchant la question des effectifs, d'en dissocier, pour les envisager isolément, les divers problèmes financiers que pose l'application de la loi du 20 avril limités à la fixation de la contribution respective du département et de l'État. C'est ici, en effet, que les plus grosses difficultés, provenant soit de l'imprécision des textes nouveaux, soit de la survivance de lois antérieures, se sont révélées.

Le mécanisme finaucier institué par la loi du 20 avril est le suivant.

Une première catégorie de dépenses est entièrement supportée par l'État. C'est le traitement des chefs, chefs-adjoints, et sous-chefs de cabinet. Ici, pas la moindre difficulté. Ces traitements ont été fixés par le décret du 23 novembre 1920 et comportent une échelle divisée en 3 classes correspondant à la classe hiérarchique des préfectures. Les traitements sont, pour le chef de cabinet, de 9.000 francs (1re classe) 8.000 francs (2e classe) 7.000 francs (3e classe), pour le chef-adjoint et sous-chef, dans les départements où il peut en être créé, de 7.000 et 6.000.

Pour cette catégorie de personnel, on peut dire que le mécanisme financier de la loi du 20 avril ne joue pas.

Il ne joue pas davantage pour les fonctionnaires que l'article 2 de la loi du 1er avril ne range pas parmi le personnel des préfectures, mais la charge de leurs traitements, bien que n'empruntant pas le mécanisme de la loi de 1920, n'est pas supportée dans tous les cas suivant une règle uniforme. Ainsi les contrôleurs d'assistance et d'hygiène sont payés à l'aide des frais d'administration prévus par les lois dont ils surveillent l'exécution, et le personnel d'État d'inspection de l'assistancepubli que (inspecteurs, sous-inspecteurs et commis) est entièrement rémunéré par l'État.

Pour les vétérinaires départementaux, aux termes de la loi du 12 janvier 1909 la contribution des départements à leur traitement est limitée à 5.000 francs, le reste étant à la charge de l'État, tandis qu'à l'inverse, en ce qui concerne leurs frais de tournée, c'est la contribution de l'État qui elle, est limitée 1.200 francs, le surplus étant à la charge du département.

Quant aux archivistes départementaux, qui ne sont pas compris, eux non plus, dans le personnel de la loi du 20 avril, l'article 2 de la la loi du 11 mars 1921 dispose que « les départements sont tenus de participer aux dépenses inscrites au budget de l'État pour la rémunération de ces fonctionnaires sans que cette participation puisse être en aucun cas inférieure à 33 p. 100, ou supérieure à 66 p. 100, desdites dépenses, comformément au barême annexé à la présente loi ». Or, le barême annexé à la loi de 1921, est exactement le même que le barême annexé à la loi du 20 avril.

En fait donc, la répartition des dépenses du traitement des archivistes est la même que celle du traitement des autres fonctionnaires faisant partie du personnel de la préfecture, mais, au lieu de se traduire par une contribution de l'État au budget du département, elle se traduit par une contribution du département au budget de l'État.

Pour le reste du personnel des préfectures et sous-préfectures l'article 2, dernier paragraphe, est applicable. Les dépenses de ce personnel sont supportées par le département et l'État. Or, la loi dispose qu'il sera d'abord constitué une masse des dépenses, que de cette masse certaines déductions seront opérées et, pour le partage du restant, qu'il sera fait application d'un barême fixant la part respective de l'État et du département.

Ce barême, qui comprend 12 échelons et est établi d'après la valeur du centime démographique départemental fixe la part de l'État à un minimum de 34 p. 100 pour les départements dont le centime est supérieur à 15 francs et à un maximum de 67 p. 100 dans ceux où le centime est inférieur à 5 francs.

La détermination des dépenses respectives du département et de l'État, autrement dit le mécanisme financier de la loi du 20 avril comprend donc trois séries d'opérations : 1° la fixation de la masse des dépenses ; 2° les déductions ; 3° l'application du barême.

I. — FIXATION DE LA MASSE DES DÉPENSES

Cette masse de dépenses est celle qui résulte de la totalisation des émoluments de toute nature touchés par le personnel rentrant dans la définition de l'article 2.

Elle est donc, en premier lieu, fonction du nombre de ces employés et de leurs grades et en second lieu du chiffre de leur traitement.

Sur le premier point, les observations et les critiques présentées dans la première partie de ce rapport prennent ici, au point de vue financier toute leur signification et leur portée. Pour des raisons tirées soit de la rédaction de l'article 5 de la loi du 1er avril soit d'une conception trop étroite des pouvoirs du Ministre en cette matière, certaines garanties n'ont pas été exigées qui eussent permis un contrôle plus efficace tant sur le chiffre des employés figurant dans les cadres des préfectures, que sur la proportion qu'il y avait lieu d'observer entre leurs grades respectifs.

Au contraire, en ce qui concerne les traitements, l'administration centrale, en l'absence complète de dispositions législatives, a pris, soit par voie d'instructions générales, soit en faisant de décisions individuelles une jurisprudence constante, un certain nombre de garanties contre l'exagération possible des dépenses mises à la charge de l'État.

A) *Auxiliaires*. — Tout d'abord, elle a tenu à apporter une limitation très nette et très générale à ce qu'il fallait entendre par traitement du personnel de la préfecture, en le limitant à celui du personnel titulaire et permanent et en excluant par conséquent tous les employés auxiliaires.

Cette précaution était évidemment nécessaire à ce point qu'on peut se demander pourquoi elle n'a pas été expressément spécifiée dans la circulaire du 25 avril 1920.

Toutefois, en pratique, cette règle, sous peine d'aboutir, à des inégalités et à des injustices, a dû subir certaines atténuations. Celles-ci ont été apportées à la suite des premières constatations faites en tournée par les inspecteurs.

Un point est hors de discussion. Il ne peut s'agir d'auxiliaires en excédent sur le chiffre d'effectif porté à l'arrêté préfectoral approuvé. Le traitement de ces employés, quand il s'en trouve, ne saurait en aucun cas figurer dans la masse à répartir entre le département et l'État.

S'il s'agit, au contraire, d'un personnel auxiliaire recruté dans des circonstances exceptionnelles et provisoires parce que, par exemple, les concours organisés pour le recrutement normal du personnel n'ont pas donné de résultat, et qui remplit, en fait, l'emploi de fonctionnaires compris dans les cadres; si, en d'autres termes, on se tient toujours dans la limite des effectifs résultant de l'arrêté réglementaire approuvé, dans ce cas, il n'y a pour l'État aucun dépassement de ses engagements financiers tels qu'ils découlent de l'art. 2 de la loi et ces traitements peuvent être compris dans la masse.

De même, autre hypothèse, s'il s'agit d'un auxiliaire remplaçant provisoirement un employé du cadre, malade, ou accomplissant une période militaire ; mais, ici, à la condition que cet employé ne jouisse pas de son traitement pendant son absence et qu'un même emploi ne donne pas lieu à l'attribution de deux traitements.

En dehors de ces cas, qu'on peut qualifier de cas de force majeure, le traitement des auxiliaires de préfectures ne saurait être compris dans la masse à partager. Une circulaire de novembre 1921 adressée par la direction du personnel aux préfets, en grande partie en vue de faciliter l'exercice de son contrôle sur pièces, a réglé cette question des auxiliaires.

Il a été posé à l'Inspection générale, au cours de l'année 1921, une autre question relative aux auxiliaires. Par lettre du 1er juin 1921, le Ministre des Finances a demandé à son collègue de l'Intérieur de faire effectuer par l'Inspection générale une enquête sur le point de savoir si les emplois d'auxiliaires recrutés temporairement pendant la guerre avaient subi les réductions nécessaires au fur et à mesure que les services intéressés perdaient de leur importance momentanée.

Il s'agissait, en l'espèce, du personnel auxiliaire recruté par les services qui, nés de la guerre, ne devaient avoir qu'une courte période de liquidation au lendemain de la paix, tels, pour ne citer que ceux dépendant du Ministère de l'Intérieur, les services des allocations militaires et des réfugiés.

Cette question est donc distincte de l'application de la loi du 20 avril et cette catégorie d'auxiliaires ne saurait être confondue avec celle des employés de la préfecture ; il s'agit, en effet, d'un personnel affecté à des services d'État et rétribué exclusivement par lui à l'aide de crédits spéciaux qui sont d'ailleurs appelés à disparaître.

En fait, dans les départements qui ont été l'objet d'enquêtes à ce sujet, il n'a pas été révélé d'abus. Presque partout les services des allocations militaires et des réfugiés ont cessé de fonctionner et leur liquidation est assurée par des employés du cadre de la préfecture, dont quelques-uns touchent encore des indemnités dont il sera reparlé.

Seuls, les bureaux permanents des céréales qui dépendent du Ministère du Ravitaillement ont encore dans certaines préfectures une importance susceptible de retenir l'attention. Dans l'Indre, par exemple, ce service organisé à l'origine avec 3 employés, dont le chiffre, progressivement élevé, atteignait 21 en mars dernier, était encore de 12 au mois de juin et la dépense totale, depuis la création du service, s'élevait, en juin 1921, à 229.093 fr. 27 pour le bureau permanent, et à 212.306 fr. 59 pour le contrôle des stocks.

Mais l'Inspection générale ne saurait s'étendre plus longuement sur cette question dans le présent rapport. Quant aux auxiliaires non compris dans les effectifs, ils sont encore relativement nombreux dans certaines préfectures mais, n'étant pas à la charge de l'État, la loi du 20 avril ne joue pas à leur égard.

B) *Échelles de traitements.* — Le deuxième élément susceptible d'influer sur la masse des dépenses est constitué par le chiffre des traitements.

Ici, les instructions de l'administration centrale sont également précises.

En effet, dès le 25 avril 1920, le Ministre de l'Intérieur reprenait par voie de circulaire les échelles de traitements qui pour les raisons rappelées plus haut avaient été laissées en suspens par le Parlement.

Dans la pensée de l'administration, ces échelles de traitements devaient, à défaut d'une sanction législative être insérées dans un règlement d'administration publique. « Mon administration a préparé dès à présent » lit-on dans la circulaire, « un projet de règlement d'administration publique qui doit être soumis incessamment aux délibérations du Conseil d'État. Ce projet fixe les traitements de la manière suivante : », etc.

Mais le Conseil d'État n'a pas statué non plus que sur la disposition ci-après, qui constitue de la part de l'État une limitation très étroite de ses engagements financiers.

« Il convient de faire remarquer que ces chiffres constituent un maximum au delà duquel la participation de l'État ne pourra intervenir, toute augmentation qui y serait ajoutée devant incomber exclusivement au département. »

Il n'est pas douteux que c'eut été pour l'État s'engager sur une pente dangereuse, que d'accorder par avance une participation financière illimitée à des engagements de dépenses dont les Conseils généraux demeuraient maîtres de fixer le montant.

Quant aux échelles de traitements elles-mêmes, elles n'ont été établies qu'après une étude très approfondie de la situation, par comparaison, notamment à celle des fonctionnaires de l'État qui, par leur origine, leur degré de responsabilité et l'importance de leurs fonctions dans la classification générale des emplois pouvaient être raisonnablement comparés à ceux du personnel des préfectures, et l'on peut dire qu'en fait leur application en ce qui concerne les tarifs n'a soulevé aucune difficulté.

Elles sont ainsi fixées :

	classes.		francs.
Chefs de division.....	6	de 9.100 à 16.100 par échelons de	500
Chefs de bureau.....	5	de 6.400 à 8.400 —	500
		exceptionnelle 8.900 francs	
Rédacteurs principaux...	4	de 6.100 à 7.600 par échelons de	500
Rédacteurs.....	6	de 4.100 à 5.600 —	300
Rédacteurs stagiaires....	1	de 3.600 francs —	
Expéditionnaires.....	7	de 3.800 à 5.600 —	300
Dactylographes.....	7	de 3.800 à 5.600 —	300
Gens de services.....	10	de 3.800 à 5.600 —	200

Dans les départements où les traitements du personnel, avant la loi du 20 avril, n'atteignaient pas ces chiffres, la circulaire a eu pour conséquence d'en provoquer le relèvement. Il va sans dire qu'il a été d'autant plus aisé au personnel de l'obtenir des Conseils généraux, qu'il a pu logiquement leur faire valoir que les dépenses incombant au département à l'avenir, même avec des traitements majorés, se trouveraient toujours inférieures, grâce au jeu des barèmes et surtout dans les départements où le centime est le plus faible, à ce qu'elles étaient avant la loi.

Si bien qu'en fait, le maximum prévu par la circulaire de 1920 constitue à l'heure actuelle le minimum des traitements du personnel des préfectures, en ce sens qu'il n'existe pas de départements où ces traitements aient été fixés à des chiffres plus faibles.

Par contre, une très forte proportion de Conseils généraux ont admis des traitements supérieurs à ce maximum, étant entendu, conformément aux prescriptions susvisées de la circulaire du 25 avril, que la portion de traitement excédent ce maximum reste à la charge exclusive du département.

En tout cas, l'application théorique de la circulaire du 25 avril, dans le calcul de la masse à partager est très simple ; il n'y a lieu de faire entrer dans cette masse que les traitements réels du personnel dans la limite des échelles de traitements.

Certains départements ont commis toutefois dans la pratique des erreurs qu'il a été nécessaire de redresser. Des préfectures ont cru qu'il leur était seulement prescrit de ne pas dépasser les maxima fixés par la circulaire pour chaque *grade* d'employés, mais qu'elles étaient libres de ne pas tenir compte des maxima fixés dans chaque *classe*.

Cette façon d'opérer a été signalée et critiquée par les Inspecteurs généraux. Pour prendre un exemple, celui du département de Maine-et-Loire, le traitement de chef de bureau de 4e classe figure dans la masse pour 8.000 francs, alors que d'après la circulaire le traitement maximum de la 4e classe n'est que de 6.900 ; c'est 6.900 fr. et non 8.000 qu'on doit compter dans la masse.

L'interprétation de l'Inspection générale en cette matière ne paraît pas faire de doute. Plus délicates, en pratique, se sont présentées des hypothèses dans lesquelles non seulement le règlement départemental comportait des chiffres de traitement différents de ceux de la circulaire, mais encore un nombre discordant de classes par grades. Ainsi dans les Bouches-du-Rhône, il y a 4 classes de chefs de division au lieu de 6, 8 classes de rédacteurs principaux au lieu de 4, 9 classes de rédacteurs au lieu de 6, 8 classes d'expéditionnaires et 9 classes d'huissiers au lieu de 7 et de 10. Dans l'Eure, on trouve 4 classes de chefs de division et de chefs de bureau, au lieu de 6 et 5 ; dans l'Hérault, 9 classes d'expéditionnaires, au lieu de 7 ; dans les Landes, 6 classes de chefs de bureau et d'expéditionnaires au lieu de 5 et 7 ; dans le Maine-et-Loire, 7 classes de rédacteurs au lieu de 6, etc...

Cette situation, qui n'a pas été prévue par les instructions a pu souvent créer un certain embarras aux services des préfectures

chargés d'établir, en vue de les soumettre au ministère, les états annuels qui doivent mentionner en premier lieu la somme des traitements réels.

Dans divers départements, comme les Bouches-du-Rhône, on a procédé de la façon suivante. Quand le nombre de classes de l'arrêté préfectoral est exactement divisible par celui de la circulaire, ou réciproquement, on a groupé les échelons : ainsi les 8 classes de rédacteurs principaux de l'arrêté des Bouches-du-Rhône sont groupées 2 par 2 pour correspondre aux 4 classes de la circulaire. Mais, le plus souvent l'opération n'est pas aussi simple et la proportion entre les classes de l'arrêté et celles de la circulaire ne peut pas être exprimée par un chiffre entier. Dans ce cas, la méthode des Bouches-du-Rhône, a été de niveler le traitement départemental à celui de la circulaire à l'échelon le plus bas.

Quand l'échelle départementale a moins de classes que celle de la circulaire, l'État, réserve faite de ce que l'avancement et son coût sont plus rapides et importants, est favorisé ; ainsi les chefs de division, n'ayant à Marseille que 4 classes, le traitement d'un chef de division qui débute, sera (dans le calcul de la masse) non pas celui de la 4e classe de l'échelle de la circulaire, mais de la 6e, etc...

Quand l'échelle départementale contient plus de degrés que celle de la circulaire, par exemple pour les rédacteurs qui sont groupés en 9 classes, au lieu de 6, le traitement des débutants est inscrit cette fois à la 6e classe de l'échelle de la circulaire et il n'en peut être autrement puisque cette échelle n'a que 6 échelons, mais en définitive l'État n'y perd rien, puisque c'est le traitement de l'échelon minimum des rédacteurs qui est pris pour base.

Par contre, il est des départements où on a fait le contraire. Dans la Gironde, par exemple on trouve 15 chefs de bureau ainsi répartis : 4 à la 2e classe (10.250), 6 à la 3e (9.500), 4 à la 4e (8.750), et 1 à la 5e (8.000). Or, leur traitement dans le calcul de la masse a été compté comme suit : 4 à 8.900 (classe exceptionnelle de la circulaire), et 11 à 7.900 (2e classe). Dans cet exemple la part de l'État a été surchargée.

Il est évidemment très difficile de trouver dans cette hypothèse une solution parfaitement équitable. Il apparaît que sous peine d'outrepasser les maxima de la circulaire, la seule péréquation admissible est la péréquation par le bas, et si le département se trouve désavantagé il a la ressource, pour éviter cet inconvénient, d'adopter dans ces échelles de traitements un nombre de classes correspondant à celui de la circulaire.

En tous cas, l'Inspection générale considère qu'il serait désirable qu'à cet égard certains règlements départementaux fussent révisés et que, toutes dispositions transitoires étant prises, pour le maintien des droits acquis, le nombre de classes dans chaque grade fût mis en harmonie avec celui fixé dans la circulaire.

C'est d'ailleurs le seul moyen de permettre une application rationnelle des dispositions prévues par l'article 7 du règlement d'administration publique relatif aux nominations et permutations d'employés d'un département à l'autre.

C) *Complément de traitements.* — Le traitement de chaque fonctionnaire compris dans les cadres, et tel qu'il est limité par classes et par grades dans la circulaire du 25 avril, voilà donc un premier élément de la masse à partager, mais que faut-il entendre par traitement ? Tout d'abord, cela résulte des observations ci-dessus, il ne saurait s'agir que du traitement réel et non pas, par exemple, du traitement moyen du personnel dans chaque grade. D'autre part les diverses indemnités qui sont dans certains départements l'accessoire du traitement, (indemnités de grade ou de fonctions, indemnités de résidence, travaux supplémentaires, mois double au 1er janvier etc..) doivent être tenues à l'écart et ne sauraient entrer en compte dans le calcul de la masse.

Par contre, il est un double complément au traitement, que l'administration centrale, après quelques hésitations, s'est décidée à faire entrer en compte, ce sont les indemnités pour charges de famille et les indemnités de cherté de vie ; les premières, qui résultent de la loi de 1918, sont fixées à 330 francs par enfant pour les deux premiers, 480 pour le 3e. Les secondes, qui découlent de la loi de 1919, sont fixées uniformément à 720 francs.

Toutefois cette question qui offrait un certain intérêt pour les années 1920 et 1921 pourrait n'en plus présenter à l'avenir, tout au moins en ce qui concerne l'indemnité de cherté de vie. En effet, si celle-ci vient à être supprimée au personnel de l'État les départements qui la maintiendraient au personnel des préfectures ne pourraient plus compter sur le concours financier de l'État.

D) *Indemnités diverses.* — La masse à répartir, c'est-à-dire le chiffre qui doit être inscrit par la préfecture sur les états à fournir, en regard de la rubrique « montant des traitements à payer du 1er janvier au 31 décembre » doit-elle être limitée aux éléments ci-dessus ?

Ainsi qu'il va être exposé ci-après, le paragraphe 3, 1° et 2° de l'article 2 prescrit de déduire de la masse, avant tout partage, certaines sommes telles que celles qui sont affectées à titre de frais d'administration à la rémunération d'employés chargés de l'exécution de lois spéciales et les sommes d'origines diverses provenant notamment de la contribution des différents ministères pour des objets déterminés.

Il peut se faire que ces sommes servent à constituer ou à parfaire le traitement normal de certains employés de la préfecture, compris dans les cadres, et que ce traitement partiellement payé à l'aide de ces sommes ne dépasse pas le maximum prescrit ; qu'en d'autres termes la totalisation des traitements du personnel constitue bien l'ensemble des dépenses du service et qu'il ne s'y joigne aucune

indemnité supplémentaire. Dans ce cas la masse à répartir est complète.

Mais il peut advenir que des indemnités, provenant de la contribution des Ministères ou de l'application de lois spéciales, soient accordées à certains employés en plus de leur traitement. Dans ce cas la totalisation des traitements proprement dits ne constitue pas l'ensemble des dépenses du service, puisque voilà toute une série d'indemnités à payer en sus. Faudra-t-il donc préalablement grossir la masse à partager du montant de ces dépenses ?

Un exemple concret fera saisir la portée de la question.

Soit, par exemple, un département où le montant total des dépenses de traitement proprement dit, calculées d'après le maximum de la circulaire s'élève à 400.000 francs. Par hypothèse, des sommes formant un total de 10.000 francs, sont touchées en plus des traitements à titre d'indemnités (retraites ouvrières, répression des fraudes, etc...) et 30.000 francs sont alloués au personnel rétribué sur les frais d'administration des lois d'assistance. Le chiffre de 400.000 francs formant le total des traitements proprement dits, une fois inscrit conformément à la loi du 20 avril, quel sort assigner aux 40.000 francs supplémentaires ? Il est clair qu'ils doivent en fin de compte être déduits de la masse. Mais la masse sera-t-elle constituée par 400.000 + 10.000 + 30.000 ou par 400.000 seulement ? Dans le premier cas l'État paiera :

1° Sa quote part sur les 400.000 francs d'après le barème de la loi de 1920 ;

2° Les 10.000 francs d'indemnités particulières ;

3° Sa quote part sur les 30.000 francs des frais d'administration des lois d'assistance, par application des barèmes des lois de 1893, 1905, 1913.

Dans le deuxième cas, l'État continuera bien à payer les deux derniers de ces éléments, mais comme cette somme de 40.000 francs aura été déduite des 400.000 francs sur lesquels porte le barème de la loi de 1920, le chiffre de 400.000 francs se sera trouvé ramené à 360.000.

Les termes de la loi ne permettent pas de prolonger l'hésitation. Il convient, en effet, d'observer que l'article 2 n'a pas employé le mot « traitement » quand il a déterminé ce qui serait supporté par le département et l'État dans les conditions du barème, mais, « les autres dépenses résultant de la rémunération du personnel ». Ces termes sont très généraux et les dépenses résultant de la rémunération du personnel ne sont-elles pas précisément, outre les traitements, toute cette série d'indemnités qui, avant la loi de 1920 avaient déjà permis aux départements d'être aidés par l'État dans la charge financière de leur personnel ? L'article susvisé prescrit d'ailleurs plus loin. « Ces ressources groupées en fonds commun sont affectées à la dotation financière des services. » La masse à

partager doit donc comprendre, outre les traitements, l'ensemble de ces dépenses de service.

Dans ce sens la circulaire du 26 novembre 1921 dispose :

« Le but de l'article 2 de la loi du 20 avril 1920 est de faire ressortir d'une part la totalité des dépenses faites pour la rémunération des employés de préfecture, de quelque source qu'elles proviennent et, d'autre part, de faire porter la participation envisagée par la loi du 20 avril 1920, seulement sur les éléments fixes de traitements auxquels il n'est pas pourvu en vertu d'autres dispositions.

« Ces prescriptions ont en vue une opération d'ordre destinée à sérier nettement les sommes d'origine diverses versées aux employés.

« L'opération consiste donc à donner un total global des traitements et indemnités diverses, et à en déduire ensuite les sommes faisant l'objet d'autres participations, de travaux supplémentaires, etc,. »

Il reste à répondre à une objection qui pourrait être la suivante. Quel intérêt, en dehors de cas particuliers, peut présenter, dans la grande majorité des hypothèses, une double opération consistant à ajouter d'abord à la masse à répartir des sommes qui en seront ensuite déduites ? Ne vaudrait-il pas mieux s'abstenir de l'une et de l'autre ?

Le premier avantage qu'offre cette opération qui, d'ailleurs, étant prescrite par la loi, s'impose incontestablement, c'est de présenter avec clarté et loyauté la situation financière intégrale des employés des préfectures. Il est indispensable de connaître quel est l'ensemble des dépenses que leurs services nécessitent. Si, à côté des traitements proprement dits, qui seuls seraient divulgués dans les états annuels, il existe une pluralité d'indemnités, éparses dans diverses dispositions budgétaires, cette situation ne doit pas rester ignorée.

Mais il y a plus. Ainsi qu'on le retrouvera plus loin, le mécanisme des lois d'assistance et d'hygiène a abouti dans certaines préfectures à créer une situation devenue très confuse depuis la loi de 1920, en ce sens qu'un certain nombre d'employés rétribués sur les frais d'administration de ces lois n'ont pas été incorporés dans les cadres normaux du personnel ; il en résulte que certains services, manifestement inhérents au fonctionnement d'une préfecture, sont assurés en définitive par un personnel hors cadre, par un personnel qu'on peut qualifier d'étranger. Il y a là une situation qui équivaut à n'assurer qu'incomplètement les services de la préfecture avec le personnel des cadres, autrement dit, à outrepasser la limite fixée aux effectifs de ce personnel par les arrêtés réglementaires approuvés.

Une semblable situation, dont les conséquences financières sont certaines, ne peut être mise en lumière qu'à la condition de faire figu-

rer l'ensemble de ces rétributions et indemnités dans le calcul primitif de la masse à partager.

Si l'Inspection générale a tenu à dégager ces principes, c'est que, suivant les départements, on a calculé très diversement la masse des dépenses à partager. Presque partout, la situation du personnel était, avant la loi de 1920, très confuse or, presque partout, elle l'est demeurée, et quand il s'est agi, en particulier, de déterminer de quels éléments la masse à partager devait être constituée, les interprétations les plus divergentes se sont manifestées et les chiffres les plus incertains ont été fournis. Ces critiques sont d'ailleurs précisées dans les observations qui vont suivre.

Aussi bien, en présence de la diversité de ces errements, est-il très difficile, à l'examen des états annuels fournis par les préfectures, d'en tirer des éléments de comparaison suggestifs.

D'ailleurs, alors même que des règles de calcul uniformes et des principes communs auraient présidé à l'élaboration de ces états, il ne faudrait pas en conclure qu'il suffit de comparer les sommes globales qu'ils accusent pour opérer une sorte de classification entre les départements au point de vue du plus ou moins de cherté de leur personnel.

Il est, en effet, des services tels que ceux des Retraites ouvrières, des Pupilles de la Nation, des mutilés et réformés qui sont assurés dans certains départements par le personnel de la préfecture, ailleurs par des agents spéciaux ; de même pour les services d'assistance, tantôt confiés au personnel de la préfecture, tantôt à l'inspection de l'Assistance publique, ailleurs à un personnel auxiliaire ; d'où des situations qui, alors même que tout se passerait avec régularité, sont manifestement incomparables.

Le seul tableau qui puisse être présenté est celui des masses de traitements telles qu'elles sont fournies par les états annuels (comportant ou non l'ensemble des services, comprenant ou non les indemnités accessoires), et en regard, l'état des déductions effectuées (établies ou non correctement) mais, dans le chapitre suivant, l'Inspection générale formulera des observations qui montrent qu'il y a lieu de faire toutes réserves sur l'exactitude des déductions.

Tableau de dépenses du personnel et des déductions.

DÉPARTEMENTS	SOMME TOTALE	SOMME PORTÉE EN DÉDUCTION
	francs.	francs.
Ain	259.620	27.000
Aisne	511.000	49.500
Allier	290.000	13.400
Alpes (Basses-)	215.745	27.700
Alpes (Hautes-)	162.988	17.432
Alpes-Maritimes	356.900	54.100
Ardèche	221.066 66	19.200
Ardennes	310.550	46.650
Ariège	213.750	6.500
Aube	218.400	11.000
Aude	259.100	4.360
Aveyron	274.051	42.227
Bouches-du-Rhône	734.300	8.000
Calvados	454.921	60.000
Cantal	184.800	17.800
Charente	286.656	11.358
Charente-Inférieure	395.299	72.000
Cher	300.557	17.600
Corrèze	198.657	11.800
Corse	402.000	25.800
Côte d'Or	304.000	6.500
Côtes-du-Nord	367.000	15.000
Creuse	235.000	11.700
Dordogne	322.000	31.000
Doubs	408.031	6.240
Drome	279.740	18.700
Eure	406.911	58.520
Eure-et-Loir	286.165	25.880

DÉPARTEMENTS	SOMME TOTALE	SOMME PORTÉE EN DÉDUCTION
	francs.	francs.
Finistère	420.300	85.800
Gard	357.021	50.000
Garonne (Haute-)	420.400	25.900
Gers	243.077	10.960
Gironde	675.000	8.500
Hérault	450.429	49.000
Ille-et-Vilaine	384.483	39.000
Indre	213.799	22.696
Indre-et-Loire	208.729	6.400
Isère	462.270	62.500
Jura	319.000	4.800
Landes	168.406	5.450
Loir-et-Cher	181.667	20.280
Loire	393.100	28.500
Loire (Haute-)	217.600	18.200
Loire-Inférieure	372.055	15.802
Loiret	319.763	13.964
Lot	201.400	2 300
Lot-et-Garonne	264.500	9.650
Lozère	208.250	18.450
Maine-et-Loire	456.855	125.780
Manche	376.181	21.796
Marne	325.000	»
Marne (Haute-)	200.000	6.650
Mayenne	287.760	8.420
Meurthe-et-Moselle	369.000	17.800
Meuse	300.000	14.800
Morbihan	349.095	46.560
Nièvre	278.700	16.650

DÉPARTEMENTS	SOMME TOTALE	SOMME PORTÉE EN DÉDUCTION
	francs.	francs.
Nord	1.087.250	139.181
Oise	341.136	13.100
Orne	242.737	13.100
Pas-de-Calais	587.100	118.400
Puy-de-Dôme	402.400	11.200
Pyrénées (Basses-)	323.095	38.700
Pyrénées (Hautes-)	241.425	29.825
Pyrénées-Orientales	204.620	7.477
Rhin (Haut-) [partie française]	102.700	2.816
Rhône	765.000	217.260
Saône (Haute-)	229.235	4.399
Saône-et-Loire	380.700	15.200
Sarthe	238.370	26.856
Savoie	282.180	51.486
Savoie (Haute-)	229.456	10.692
Seine-Inférieure	782.500	101.950
Seine-et-Marne	360.480	10,000
Seine-et-Oise	575.276	30.099
Sèvres (Deux-)	248.794	31.800
Somme	446.439	56.500
Tarn	239.076	17.300
Tarn-et-Garonne	178.999	20.600
Var	262,600	5.500
Vaucluse	269.380	26.500
Vendée	256.500	11.450
Vienne	253.600	9.000
Vienne (Haute-)	373.040	28.500
Vosges	272.900	49.200
Yonne	318.665	14.685

II. — CALCUL DES DÉDUCTIONS

Les paragraphes 3 (2°) et 4 de l'article 2 de la loi du 20 avril 1920 sont ceux qui ont motivé dans presque tous les départements, les plus grandes hésitations. Ils disposent :

« Il est déduit du montant de la dépense totale :

1° Les sommes affectées à titre de frais d'administration à la rémunération des employés chargés de l'exécution des lois spéciales et soumises à un régime financier particulier ;

2° Les sommes d'origines diverses provenant notamment de la contribution des différents ministères pour des objets déterminés, des prélèvements sur les frais de contrôle des chemins de fer ou tramways départementaux et en général toutes sommes afférentes à des travaux spéciaux.

Ces ressources groupées en fonds commun sont affectées à la dotation financière de l'ensemble des services. »

D'une façon générale, ces déductions n'ont pas été faites ou l'ont été dans des conditions insuffisantes ou incorrectes.

Peut-être les hésitations des préfectures en cette matière ont-elles eu pour cause une inexacte interprétation du but poursuivi par le législateur. Certains fonctionnaires ont-ils éprouvé la crainte que la révélation de ces sommes, qui constituent pour eux un supplément de traitement ou d'indemnité appréciable, n'ait pour conséquence de les leur faire supprimer ?

Ou bien, n'a-t-on pas discerné la portée d'une disposition tendant à faire déduire de la masse à partager des sommes qu'on y aurait préalablement ajoutées, et a-t-on cru, de très bonne foi, que s'abstenir de l'une comme de l'autre de ces opérations aboutissait au même résultat? Les explications ci-dessus fournies et les commentaires qui vont suivre seront, il faut l'espérer, de nature à dissiper les inquiétudes et à modifier des tendances un peu trop marquées à la simplification.

En effet, le but de la loi n'était nullement d'aboutir à la suppression des indemnités et suppléments de traitements qui résultent de la contribution des ministères ou de l'application de lois spéciales mais, uniquement, d'éviter que le calcul de la part de l'État dans la répartition des dépenses entre le département et l'État portât sur ces sommes. L'État, en effet, soit qu'il les paie entièrement si elles résultent de crédits figurant dans le budget de divers départements ministériels, soit qu'il contribue à leurs dépenses, si elles résultent de l'application des barèmes des lois d'assistance, soit enfin qu'il les prélève en faveur du personnel sur les contributions versées par des entreprises concessionnaires, intervient une première fois, intégralement ou partiellement, dans le paiement de ces sommes; d'autre part, il a limité sa participation financière à un pourcentage non pas du traitement réel des employés, mais du traitement limité par les échelles de sa circulaire. Si donc ces déductions n'étaient pas intégralement opérées, l'État risquerait, d'une part, de participer deux fois à l'attribution d'une même indemnité, d'autre part, de dépasser la limite qu'il s'est imposée dans sa participation aux traitements du personnel. C'est donc en définitive une question soulevée non pas entre l'État et le personnel sur le chiffre du traitement de ce dernier, mais entre les débiteurs de ces traitements, le département et l'État. A moins que le personnel des préfectures n'ait tendance à préférer que, dans cette répartition de dépenses, la part du département soit diminuée au détriment de celle de l'État, on ne peut s'expliquer que par une insuffisante compréhension du but de la loi, les réticences qu'ont apportées presque toutes les préfectures à fournir la nomenclature exacte et complète de ces indemnités.

Celles-ci sont très variables et, dans son rapport de 1910, l'Inspection générale s'est efforcée d'en donner une liste aussi détaillée que possible.

Aujourd'hui, certaines de ces indemnités, par suite de la modification des services qui leur donnaient naissance, ne se retrouvent plus; par contre, des créations de services en ont parfois fait apparaître de nouvelles.

Pour la clarté des explications qui vont suivre, les déductions opérées par application des dispositions législatives susvisées seront examinées dans l'ordre suivant :

A) Contribution des ministères;
B) Frais d'administration de lois spéciales;
C) Frais de contrôle des chemins de fer et tramways.

A. — *Contribution des Ministères.*

On peut, pour l'examen de ces indemnités, adopter une classification qui distingue, d'une part, les suppléments de traitements (parfois importants) afférents à l'organisation et au fonctionnement de certains services et les indemnités (en général très faibles) accordées à l'occasion de l'application de certaines lois d'importance secondaire.

Sans prétendre en fournir la nomenclature complète, on peut, dans le premier groupe, distinguer trois catégories de services, dont le trait commun, qu'il convient d'ailleurs de souligner, est de ne pas constituer des services essentiels; ainsi il existe des départements où certains de ces services n'ont jamais été assurés par le personnel permanent de la préfecture; dans d'autres, ils ne le sont encore qu'à titre exceptionnel et temporaire.

La 1re catégorie comprend les services nés de la guerre et, en général, destinés à disparaître très prochainement; tels les services

des réfugiés, des allocations militaires, les offices de ravitaillement ou les bureaux permanents des céréales.

La 2e comprend les services qui, nés de la guerre, sont destinés à l'application de mesures dont le terme est plus reculé, tels les services des Pupilles de la Nation, les offices de mutilés et réformés, les organismes qui ont pour mission d'appliquer l'article 64 de la loi de 1919. (soins gratuits aux mutilés et réformés).

Enfin, une 3e catégorie, comprend les services qui ne sont pas tributaires de la guerre et qui ont une durée indéfinie ; tel celui des retraites ouvrières.

Au nombre des indemnités imputées sur la contribution des divers ministères on peut noter, mais sans que l'énumération soit complète, celles qui concernent;

Le service des épizooties, de la vaccine et de la désinfection;
— de la répression des fraudes ;
— de la main-d'œuvre agricole ;
— des opérations de recrutement ;
— de la carte d'identité des étrangers ;
— d'attribution des primes à la sériculture ;
— — à l'oléiculture:
— — à la culture du lin et du chanvre ;
Le service d'attribution des primes à la culture du tabac ;
L'entretien des routes stratégiques, etc, etc.....

Il y a peu à dire sur la catégorie de dépenses résultant des services du 1er groupe ci-dessus envisagé. D'une façon générale les services des réfugiés et des allocations militaires sont en voie de disparition totale. Placés au cours de la guerre sous la direction, tantôt du secrétaire général, du chef de cabinet ou d'un conseiller de préfecture, tantôt sous celle d'un chef de division, ils ont été assurés soit par une partie du personnel de la préfecture, soit par des auxiliaires spécialement recrutés, soit enfin avec le concours de mobilisés. Les dépenses qui en résultaient, particulièrement élevées au cours des années 1917 et 1918 sont à l'heure actuelle négligeables. Néanmoins, dans les départements où la persistance d'un noyau important de réfugiés exige la survivance d'attributions exercées par un employé de la préfecture (à l'exclusion d'un personnel auxiliaire ou étranger) il n'est pas douteux que les dépenses nées de ce chef doivent: 1° entrer en compte dans la formation de la masse générale; 2° être déduites de ladite masse.

Il en est de même pour les organismes fonctionnant sous le nom de bureau permanent des céréales, qui ont été substitués aux anciens offices de ravitaillement départementaux et qui, placés sous l'autorité du préfet et constitués en service d'État, sont régis par les décrets du 30 novembre 1917, du 24 octobre 1918, et par la circulaire du 30 novembre 1918.

En ce qui concerne le personnel, et dans la mesure où, en vertu de la circulaire du 12 avril 1918, il a été fait appel au concours des employés des bureaux de la préfecture, les suppléments de traitements qui leur sont attribués, dans les départements où ils subsistent, doivent être entièrement assimilés aux dépenses ci-dessus. Au contraire, tout ce qui a trait aux dépenses du personnel recruté par le Ministère du Ravitaillement, en dehors desdits bureaux, échappe cela va sans dire à cette règle.

Pupilles de la Nation. — L'organisation des offices départementaux des Pupilles de la Nation résulte du règlement d'administration publique du 15 novembre 1917, pris en exécution de la loi du 27 juillet 1917. Presque partout, ces organismes fonctionnent en dehors de la préfecture, et il est assez rare que le personnel des bureaux y contribue. Cette situation a pu toutefois être relevée pour l'emploi de Secrétaire général dont les attributions sont définies à l'article 15 dudit décret et qui a été, dans certains départements, confié soit à un conseiller de préfecture, soit à un chef de division ou à un chef de bureau.

Dans les départements où ces emplois ont été confiés à un conseiller de préfecture, ce dernier ne faisant pas partie du personnel des bureaux, il n'y a pas à retenir cette situation à l'occasion de l'application de la loi du 20 avril 1920. Il en va ainsi dans les Côtes-du-Nord, dans l'Eure, dans la Marne, dans la Haute-Saône, en Seine-et-Marne, où l'on trouve les indemnités ci-après:

	francs.
Côtes-du-Nord	3.000
Eure	4.000
Marne	1.200
Haute-Saône	6.000
Seine-et-Marne	3.000

Au contraire, dans les départements où les bénéficiaires de ces emplois appartiennent au cadre du personnel, c'est là un type d'indemnités qu'il eut été bon de faire figurer: 1° dans la masse totale des dépenses ; 2° dans les déductions. Or, cela n'a pas été fait, notamment dans les départements suivants:

	francs.
Basses-Alpes où l'indemnité accordée est de	3.000
Hautes-Alpes — — —	1.200
Dordogne — — —	5.000
Eure-et-Loir — — —	3.000
Morbihan — — —	2.000
Hautes-Pyrénées — — —	2.400
Var — — —	2.400

Service des Retraites ouvrières. — Le service des retraites ouvrières dans les préfectures est régi par le décret du 21 avril 1913, modifié par ceux des 16 octobre 1917, 5 mai, 3 septembre 1918, 19 juillet 1921.

D'une façon générale, le personnel auquel il est fait appel n'est pas

celui des bureaux : les commis, en particulier, sont directement recrutés par le Ministère du Travail et sont des fonctionnaires d'Etat. Une série de textes tels que le décret du 8 septembre 1920, l'arrêté du 6 novembre 1920, le décret du 18 février 1921, régissent leur situation.

Il en serait de même de l'ensemble des chefs de service, si le Ministère du Travail n'avait éprouvé pour cette catégorie d'employés certaines difficultés de recrutement. Il a donc dû faire appel, à titre provisoire, mais c'est un provisoire bien prolongé, au concours, dans certains départements, des fonctionnaires administratifs, ce qui crée à ces derniers une situation tout à fait comparable à celle examinée plus haut. Ici encore, dans les départements où se trouvent ces fonctionnaires (sécrétaires généraux, conseillers de préfecture) le mécanisme de la loi du 20 avril 1920 n'est pas en jeu. Ce sont notamment les Basses-Alpes, l'Aube, l'Aude, la Charente, la Creuse, le Finistère, l'Indre, l'Indre-et-Loire, la Loire, la Haute-Loire, le Loiret, le Maine-et-Loire, la Marne, la Haute-Marne, l'Orne, le Pas-de-Calais, le Puy-de-Dôme, le Territoire de Belfort, la Seine-et-Marne, la Seine-et-Oise, les Deux-Sèvres, le Var et l'Yonne.

Au contraire le tableau ci-après indique quels sont les départements dans lesquels les fonctionnaires du cadre départemental coopèrent au service des retraites ouvrières, ainsi que le montant de leur indemnité annuelle.

	francs.
Ain	1.800
Allier	1.200
Aveyron	1.800
Corrèze	1.800
Corse	1.000
Dordogne	1.800
Eure	1.200
Eure-et-Loir	1.200
Gard	1.500
Gers	1.800
Hérault	2.400
Lozère	1.200
Manche	2.000
Morbihan	1.500
Haute-Saône	1.800
Somme	2.000

L'examen sur pièces des états annuels fournis par ces départements ne permet pas de se rendre compte si les déductions ont été faites, car l'imprimé en usage ne comporte pas de discrimination à cet égard. La plupart des départements ont donc inscrit en bloc l'ensemble de leurs déductions ou, en tout cas, n'ont ventilé que celles relatives à l'application des lois d'assistance et aux frais de contrôle, conformément aux imprimés.

Comités départementaux de mutilés. — Ces Comités créés par la loi du 2 janvier 1918, et qui fonctionnent dans les conditions des règlements d'administration publique des 26 février 1918 et 27 décembre 1920, possèdent dans chaque département un Service administratif dirigé par un chef de service nommé par le préfet. Les traitements de ces chefs sont fixés par le Ministre des Pensions après avis du Conseil d'administration de l'Office national.

Il a été fait appel pour ces emplois, à des chefs de division ou de bureau dans divers départements tels que l'Ain, les Basses-Alpes, les Alpes-Maritimes, l'Eure, la Lozère, la Nièvre, le Lot, etc.; et les observations précédentes s'appliquent également ici.

B. — *Sommes affectées a titre de frais d'administration a la rémunération des employés chargés de l'exécution des lois spéciales soumis a un régime financier particulier.*

Si, à cet égard, dans certains départements la stricte application de cette disposition de la loi de 1920 n'a pas rencontré de difficultés, grâce aux conditions dans lesquelles fonctionnait le régime antérieur applicable à l'exécution des lois spéciales, il n'en a pas été ainsi dans nombre de préfectures, où l'adaptation de ce régime, déjà souvent confus par lui-même, aux prescriptions de la loi nouvelle s'est heurtée parfois à de véritables impossibilités.

Quelques éclaircissements sont utiles, tant au sujet de l'origine de ces sommes que des conditions dans lesquelles elles servaient, avant la loi de 1920, à la rémunération du personnel des préfectures.

Leur origine remonte à l'époque où l'État, qui n'intervenait dans le traitement de ce personnel que par les crédits du fonds d'abonnement et les indemnités ci-dessus parcourues, a cru devoir prendre une plus large part à ces dépenses, qu'allait désormais accroître l'application des lois nouvelles, instituant ou développant les services d'assistance et d'hygiène (lois de 1893, 1902, 1905, 1913). Participant à la charge financière que comportait le fonctionnement de ces lois, l'État s'est également associé aux dépenses du personnel chargé de leur application.

Les textes relatifs à cette matière et les conditions d'application de ces textes appellent des remarques.

En ce qui concerne la loi de 1893 (assistance médicale gratuite) on a interprété, après quelques hésitations, que les dépenses de personnel sont à la charge de l'État dans la proportion résultant des barèmes d'assistance ; mais, il est advenu que l'État a limité sa contribution à un chiffre forfaitaire indépendant du jeu des barèmes et inférieur à ce qui en fut résulté.

Il est même arrivé que cette contribution n'est pas intervenue dans des départements dont le chef-lieu était, au point de vue de l'assistance médicale, en dehors de l'application de la loi de 1893, soit par le jeu de l'article 35 de cette loi, soit en vertu d'un état de fait indéfiniment maintenu.

Le régime établi par la loi de 1893 a été reproduit par la loi du

15 février 1902 (hygiène publique) dont l'article 52 dispose que : « les dépenses nécessitées par la loi sont obligatoires pour les départements, et réparties entre les départements, les communes et l'État suivant des règles fixées par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 ».

En ce qui concerne l'assistance aux vieillards, l'article 28 de la loi de 1905, range les dépenses d'administration départementale du service parmi les dépenses obligatoires qui incombent au département et qui sont acquittées par lui avec l'aide des contingents et subventions découlant des barèmes, au contraire, les frais généraux d'administration et de contrôle sont à la charge exclusive de l'État en vertu de l'article 29 de la loi.

Les articles 8 de la loi du 11 janvier 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses et 71 de la loi du 30 juillet 1913 sur l'assistance aux femmes en couches consacrent en ce qui concerne ces deux services une assimilation pure et simple avec celui de l'assistance aux vieillards.

Toutefois, ici encore, l'État, par des décisions analogues à celles qu'il avait prises à l'égard de l'application de la loi de 1893, avait, dans certains départements, limité ses dépenses à des sommes forfaitaires, moindres que celles qui seraient résultées de l'application des barèmes. C'est ainsi que dans les Bouches-du-Rhône, cette contribution avait été fixée à 0,01 par tête d'habitant pour la loi sur l'assistance aux vieillards et celle sur les familles nombreuses, et 0,005 pour la loi sur les femmes en couches.

Voilà donc la situation antérieure à la loi de 1920. Elle se traduisait par l'inscription aux budgets départementaux des crédits destinés à l'application des lois d'assistance ; tantôt les dépenses de personnel et de matériel y étaient ventilée, tantôt non, tantôt la part de l'État était celle qui résultait de l'application des barèmes, tantôt elle était forfaitaire,

Cette situation, déjà confuse du fait de ces multiples particularités se compliquait encore de ce que les employés chargés d'assurer l'application de ces lois avaient eux-mêmes des origines diverses. Les uns appartenaient aux cadres du personnel de la préfecture, d'autres n'étaient que des auxiliaires non compris dans les cadres normaux du personnel ; parfois, enfin, ce n'était même pas un personnel départemental qui assurait ce service, mais le personnel d'État de l'Inspection de l'Assistance publique.

Que deviennent, dans ces conditions, les obligations de la loi de 1920?

Pour que leur application ne soulève pas de difficultés, il faut que les quatre conditions suivantes soient réunies :

1° Que le personnel qui assure l'application des lois d'assistance et d'hygiène soit le personnel normal des divisions (compris par suite dans l'arrêté préfectoral approuvé) ;

2° Que dans les frais d'administration, tels qu'ils sont déterminés dans les budgets départementaux, la ventilation soit faite entre les dépenses de matériel et de personnel ;

3° Que la contribution de l'État soit exactement celle qui découle de l'application des barèmes des lois de 1893, 1902, 1905 et 1913.

4° Que la loi de 1893 soit normalement appliquée.

C'est là l'éventualité la plus simple et la plus favorable à l'application régulière de la loi de 1920 mais qui, malheureusement, est loin de se rencontrer dans tous les départements.

Dans le cas ci-dessus, la série des opérations est aisée. Le montant des frais d'administration résulte de crédits inscrits dans le budget départemental. Sur cette somme par hypothèse, une portion est afférente au personnel, une portion au matériel. Puisque la portion afférente au personnel sert à rétribuer, toujours par hypothèse, une partie du personnel dans les cadres, c'est-à-dire compris dans l'arrêté préfectoral approuvé, il n'y a qu'à faire figurer cette portion dans le total des traitements, (c'est indispensable pour connaître ce total puisqu'un certain nombre d'employés sont payés sur ces crédits) ; ensuite on en fait la déduction conformément à l'article 2 avant tout partage. (C'est également indispensable, car si on ne le déduisait pas, l'État se trouverait payer deux fois, puisqu'il acquitte sa quote part des crédits servant à rétribuer ce personnel par le jeu des barèmes d'assistance).

Une explication complémentaire doit être donnée. Il peut advenir qu'après avoir fait figurer dans la masse à partager l'ensemble des crédits (comportant la contribution de l'État et celle du département, voir supra) afférente aux frais d'administration, on se demande, au moment de déduire, si c'est seulement la part de l'État qui doit être déduite. Voici un exemple très simple : le coût des traitements du personnel est de 300.000 francs, en outre, 50.000 francs figurent dans les crédits du personnel pour l'application des lois d'assistance ; la masse à partager sera donc de 350.000 francs. Mais quelles sont les déductions ? Faut-il déduire les 50.000 francs intégralement ou, seulement, la part de l'État dans ces 50.000 francs qui, par application des barèmes d'assistance se trouve être, par hypothèse, de 30.000 francs? Le résultat final et la part respective du département de l'État seront très différents, dans le premier cas ou le deuxième.

Il n'est pas douteux que c'est 50.000 et non pas 30.000 francs qu'il faut déduire. En effet, si, d'après l'application des barèmes d'assistance, la part de l'État dans la dépense de 50.000 francs a été fixée à 30.000, le surplus, soit 20.000, doit incomber entièrement au département, donc, il faut les déduire pour qu'ils restent intégralement à sa charge ; si, au contraire, le partage portait sur 320.000 au lieu de 300.000 l'État se trouverait avoir payé : 1° 30.000 francs + 2° une part dans ces 20.000 francs.

D'ailleurs, la loi prescrit de déduire « les sommes affectées à titre de frais d'administration à la rémunération des employés, etc., » et non pas la part qui incombe à l'État sur ces sommes.

Toutefois, il est bien entendu qu'il ne faut comprendre dans les frais d'administration que les frais afférents au personnel.

Il est malheureusement très fréquent, de nombreux exemples l'ont révélé, que les choses ne se présentent pas aussi simplement. Ainsi, il arrive que les dépenses du personnel et de matériel ne sont pas clairement ventilées dans les budgets départementaux, ou que le chiffre des dépenses de personnel n'est fixé qu'après coup, suivant les disponibilités du crédit. Dans ce cas, les départements intéressés ont tendance à ne rien faire figurer, primitivement ni dans la masse, ni aux déductions, quitte à produire ensuite un état rectificatif.

Il va sans dire que l'importance, non plus que le caractère variable des sommes sur lesquelles doivent porter les deux opérations ci-dessus ne changent rien au mécanisme exposé. Ce qu'il faut, c'est que cette ventilation soit faite, pour la rigoureuse application de l'article 2 et l'exacte répartition des charges de l'État et du département.

Voici maintenant d'autres hypothèses. Quand la contribution de l'Etat aux dépenses d'administration des lois d'assistance se trouve fixée forfaitairement à un chiffre différent de celui qui résulte de l'application des lois d'assistance, les difficultés s'aggravent. L'Inspection générale qui a observé et critiqué une semblable situation dans un très grand nombre de départements depuis les plus importants comme les Bouches-du-Rhône, jusqu'aux plus petits comme le territoire de Belfort est d'autant plus hostile à cette pratique qu'elle a été formellement condamnée par la jurisprudence du Conseil d'État.

Un arrêt du Conseil d'État du 3 juillet 1914 relatif à l'application de la loi de 1905 dispose en effet que le « Ministre excède ses pouvoirs en décidant que la subvention due par l'État au département serait calculée en tenant compte pour partie seulement des frais de l'administration départementale du service et non point d'après le chiffre des dépenses réellement effectuées ».

Nonobstant cette décision, c'est là une situation très fréquente. Or, dans ce cas, il semble à première vue que les dispositions légales ne peuvent plus jouer.

Toutefois rien n'autorise les préfectures à ne pas faire figurer dans la masse à partager l'ensemble des dépenses d'administration (frais de personnel) et à en opérer ensuite la déduction intégrale. Il a été relevé qu'on se bornait quelquefois à faire cette double opération sur la part effectivement versée par l'État. Cela présente l'inconvénient, déjà signalé plus haut, de ne pas donner la totalisation exacte des dépenses de personnel comme le veut la loi ; toute la portion du personnel payée sur ces crédits échappe à cette entrée en compte.

D'ailleurs, il appartient toujours au département, en s'inspirant de la jurisprudence ci-dessus, de demander à l'État une nouvelle et plus équitable répartition des dépenses d'administration des lois d'assistance.

Dans les exemples qui précèdent, il a été supposé que le personnel chargé de l'application des lois d'assistance est le personnel

des cadres, c'est-à-dire qu'il figure dans l'arrêté réglementaire approuvé. Par suite, les traitements sont intégralement compris dans la masse à partager et, les déductions une fois faites, l'Etat y contribuera selon les barèmes.

Mais il y a des départements où le personnel rétribué sur les frais d'administration des lois d'assistance constitue, totalement ou partiellement, un personnel hors cadre ; le préfet ne l'a pas fait figurer dans son arrêté approuvé, par suite les barèmes de la loi de 1920 ne joueront pas pour lui.

Ce peut-être un personnel spécial, ou bien, comme il a été constaté dans certains départements, le personnel d'État de l'Assistance publique avec ou sans auxiliaires.

Dans ce cas, les préfectures croient être en règle quand, n'ayant pas fait figurer le coût de leurs traitements dans la masse à partager, elles n'opèrent pas davantage les déductions de l'article 2 § 5.

Or, il importe tout d'abord d'observer que, ne faisant pas figurer ces sommes dans la masse des traitements, elles dissimulent une partie de ces traitements, une fraction du coût total du personnel des bureaux. Mais, dira-t-on, il s'agit (dans l'hypothèse envisagée) d'un personnel qui n'est pas celui des bureaux, d'un personnel hors cadre? Précisément parce qu'elle s'applique à un personnel hors cadre, l'Inspection générale considère cette manière de faire comme plus irrégulière encore. En agissant ainsi, en confiant à un personnel hors cadre des fonctions qui rentrent strictement dans les attributions de toute préfecture, l'administration locale a excédé en réalité les effectifs réglementaires qui résultent de l'arrêté soumis à l'approbation ministérielle ; elle a par suite entraîné, malgré lui, l'État dans des dépenses supérieures à celles dont il a voulu connaître et limiter le coût sous forme d'approbation de l'arrêté réglementaire, et c'est précisément cet abus que l'Inspection générale avait en vue, dans un chapitre précédent, en insistant sur les inconvénients qui résultaient de l'insuffisance du contrôle des effectifs.

Si le département, après avoir soumis à l'approbation ministérielle l'arrêté fixant les cadres effectifs de son personnel, demeure libre de confier à un personnel hors cadre, ou au personnel d'État de l'Assistance publique, tout ou partie des services d'assistance, et de le rétribuer, sans contrôle de la part de l'État, à l'aide des frais d'administration prévus pour ces lois, quel intérêt conserve l'approbation de l'arrêté préfectoral ?

En ce qui concerne le personnel de l'Assistance publique — situation observée en Indre-et-Loire par exemple, — cette critique se double des deux observations suivantes : ce personnel déjà chargé de l'application de la loi de 1874 sur la protection des enfants du 1er âge, de la loi de 1904 sur les enfants assistés, des mesures de coercition à l'égard des pupilles difficiles, etc. dispose-t-il du temps nécessaire à l'administration des services d'assistance médicale ou d'assistance

aux vieillards sans que ses attributions normales en souffrent ? Ce personnel qui comprend avec l'Inspecteur départemental un nombre de sous-inspecteurs ou de commis proportionnel au nombre des pupilles, c'est-à-dire à l'importance de son service, serait-il dans certains départements, à ce point pléthorique, qu'il aurait le loisir de s'occuper d'autres besognes administratives ? Cela vaudrait d'être élucidé. Déjà on a eu, dans bien des départements, le tort d'exagérer le rôle sédentaire de ce personnel d'inspection, même pour l'application des dispositions relatives aux enfants assistés. Les inconvénients de cette situation ont été maintes fois mis en lumière par les rapports de l'Inspection générale. Son rapport d'ensemble de 1912, en particulier, rappelait combien était préjudiciable au service des enfants assistés le surcroit d'attributions données aux inspecteurs départementaux et indiquait que les services rattachés souffraient également de cette situation. L'inspection générale demandait qu'à tout le moins l'administration supérieure fut très exactement informée de ces rattachements.

Quoiqu'il en puisse être au point de vue de la loi de 1920, ce personnel, quand il ajoute à son rôle normal des attributions relatives à l'exécution des lois d'assistance, tient incontestablement, dans la mesure où il l'exerce, l'emploi d'un personnel de bureau et doit être traité comme tel. Or, de par la nature de ses fonctions, n'étant pas un personnel départemental, il ne peut pas faire partie des cadres figurant dans l'arrêté approuvé. Sans parler de l'abus qui résulte du cumul de l'indemnité afférente à ces travaux avec le traitement d'État, c'est méconnaître la loi, non plus du 20 avril mais du 1er avril 1920, et les dispositions relatives à la détermination des cadres effectifs, que de lui confier des fonctions réservées aux employés départementaux.

En tout cas, au risque de présenter un total de traitement qui ne concorde pas avec celui qui résulte des cadres de l'arrêté approuvé, dans les départements où le système ci-dessus est demeuré en vigueur, il faut encore ajouter à la masse totale les traitements ainsi accordés au personnel hors cadre et acquittés sur les frais d'administration, et ensuite opérer la déduction légale, sous peine d'enfreindre la lettre de la loi de 1920 après en avoir méconnu l'esprit.

Les exemples précédents sont destinés à souligner quelques-unes des difficultés surgies à l'occasion de l'application de l'article 2. Dans certains départements on a même pu trouver réunies plusieurs des circonstances dont l'effet aboutissait à compliquer le mécanisme de la loi. D'une façon générale cet article 2 a donné lieu aux interprétations les plus fantaisistes : absence totale de déductions, déductions incomplètes, par omission de deux lois d'assistance sur trois, déductions de sommes fixes n'ayant aucun rapport avec les crédits budgétaires et les frais d'administration réels des lois d'assistance etc.

Si l'on compare d'ailleurs les sommes portées en déductions, par chaque département, dans les états annuels adressés par les préfectures à la direction du personnel, on est frappé de certains écarts, explicables peut-être par la diversité de l'organisation des services, mais peut-être aussi, plus aisément, par l'interprétation variable que les administrations locales ont fait des prescriptions de l'article 2.

	francs.		francs.
Le Rhône, sur un total de.....	765.500,	a déduit.....	217.260
Mais les Bouches-du-Rhône sur	734.300,	seulement	8.000
Le Pas-de-Calais sur un total de...	587.100	a déduit.....	106.400
Mais la Gironde — —	675.545	—	8.500
Le Doubs — —	408.740	—	6.240
Le Jura — —	319.000	—	4.800
Le Lot — —	201.400	—	2.300
Le Var — —	262.380	—	4.900
L'Aude — —	259.100	—	3.560
Au contraire l'Aveyron —	274.051	—	42.227
Le Cantal — —	184.800	—	17.800
L'Eure — —	406.900	—	58.528
Le Finistère — —	420.300	—	82.000
L'Isère — —	462.270	—	60.650

En présence de ces constatations, l'Inspection générale est amenée à se demander si la meilleure solution ne consisterait pas dans la suppression des dispositions susvisées contenues dans les lois de 1893, 1902, 1905, 1913 ?

Ces dispositions se comprenaient en effet à une époque où l'État n'intervenant que dans des proportions très faibles aux dépenses du personnel des préfectures, il était légitime d'accroître cette participation à la naissance des services nouveaux dont les frais étaient partiellement à sa charge.

Depuis la loi de 1920, au contraire, l'État supportant sa quote part dans l'ensemble des dépenses du personnel des préfectures et sous-préfetures, cette survivance de dispositions si diversement interprétées et appliquées n'a plus sa raison d'être.

Cette réforme, daus les départements où le personnel actuellement rétribué sur ces frais d'administration est compris dans les cadres de l'arrêté réglementaire, aurait pour conséquences, d'augmenter les crédits du chapitre du personnel, et la part de l'État dans ces crédits, puisque désormais l'ensemble du personnel serait payé sur eux ; par contre les crédits du budget départemental au chapitre frais d'administration des lois d'assistance (et la part de l'État dans ces dépenses) seraient diminués d'autant.

Pour les départements où l'État a fixé sa quote part à une somme forfaitaire, cette situation, illégale d'ailleurs, ayant pris fin, il n'est pas douteux que l'application des barèmes de la loi de 1920 à cette portion de dépenses restée jusque là à l'écart aurait pour effet d'accroître la contribution de l'État.

Mais, en large compensation, pour les départements où la part de l'État résulte, conformément à la loi, de l'application rigoureuse des barèmes des lois d'assistance, l'effet serait contraire, car un simple coup d'œil jeté sur ces barèmes permet de voir que la contribution de

l'État y est sensiblement plus forte que dans ceux de la loi de 1920 ; elle va en effet de 70 à 10 p. 100 (lois de 1893 à 1903) et de 95 à 50 p. 100 (loi de 1905 à 1913) tandis que dans la loi de 1920 ses limites sont 67 et 34 p. 100.

Cette solution, qui se traduirait pour l'État pas des écarts, tantôt en plus, tantôt en moins, aurait tout compte fait, sans lui coûter davantage, bien loin de là, le mérite de substituer à un état de choses confus, inéquitable et presque jamais appliqué correctement, une situation claire et juste. Pourquoi, en effet, l'État paierait-il de 67 à 34 p. 100 du traitement de certains employés, de 70 ou 95 à 10 ou 50 p. 100 du traitement de certains autres, une somme forfaitaire ici, rien même dans certains cas ? Pourquoi connaîtrait-il l'ensemble des dépenses et, par suite, de sa quote part dans un département où les services n'emploient que du personnel dans les cadres, et l'ignorerait-il, en fin de compte, dans ceux où tout un personnel en surnombre graviterait autour du cadre régulier ?

En dehors de cette solution, qui manifestement s'impose, l'Inspection générale n'en voit aucune.

Tout autre effort de mise au point exigerait d'abord que l'État, par l'effet de la jurisprudence résultant de l'arrêt du Conseil d'État de 1914 revînt sur nombre de décisions, ensuite que les employés hors cadres fussent intégrés dans les arrêtés réglementaires, d'où une série d'arrêtés à reprendre; enfin que les frais d'administration fussent compris dans la masse à partager, puis fissent l'objet de déductions, d'où révision presque totale des états annuels.

Aussi bien, le mieux serait-il d'en finir avec le système de la rémunération d'employés à l'aide de ces frais d'administration, et d'appliquer, à l'ensemble du personnel qui coopère aux services des préfectures, la règle générale de l'inscription dans l'arrêté fixant les cadres et effectifs et du partage des traitements conformément au barème de 1920.

C. — *Frais de contrôle des chemins de fer et des tramways.*

La loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer et tramways avait mis à la charge des compagnies concessionnaires le montant des frais nécessités par leur contrôle ; aux termes de l'article 21 de cette loi, ces frais étaient fixés par le cahier des charges ou par le préfet, sur avis du Conseil général, et approuvé par le Ministre.

La loi du 31 juillet 1913 sur le régime des voies ferrées d'intérêt local, dont les dispositions ont remplacé celles de la loi de 1880, précise dans son article 32.

« Les frais de contrôle sont à la charge des concessionnaires ; ils sont réglés par le cahier des charges et sont versés au département ou à la commune de qui émane la concession. Ils subissent au profit du Trésor, le prélèvement nécessaire pour assurer le fonctionnement du service de contrôle qui relève directement du Ministère des

Travaux publics, prélèvement qui ne peut dépasser 5 p. 100 de leur montant total ; ils sont ensuite répartis entre le personnel du service local de contrôle par les soins du préfet suivant des règles fixées, après avis du conseil général ou du conseil municipal intéressé par le Ministre des Travaux publics. »

Ces règles découlent toujours d'un arrêté du Ministre des Travaux publics du 26 mars 1908 et d'une circulaire du 24 mars 1909.

Aux termes de l'arrêté de 1908, il doit être déduit des frais de contrôle, le montant des frais généraux du service, c'est-à-dire les frais de chauffage, d'éclairage, de bureau, de dactylographie ; le surplus est attribué à raison de 65 p. 100 à l'ingénieur en chef ; 25 p. 100 au personnel actif des Ponts et Chaussées et 10 p. 100 au personnel sédentaire.

Toutefois, aux termes de la circulaire de 1909, il est prescrit d'effectuer, avant la répartition ci-dessus, l'attribution d'une somme forfaitaire au personnel des bureaux de la préfecture.

Telle est la source de cette recette qui doit venir en déduction, conformément à l'article 2 de la loi de 1920.

Les frais de contrôle des chemins de fer et des tramways sont fixés d'après le chiffre de kilomètres exploités. Ces sommes font donc l'objet, d'abord, du prélèvement de la loi de 1913, puis, avant d'être réparties entre le personnel technique, du prélèvement au profit des employés des préfectures, prescrit par la circulaire de 1909.

En fait, ces prélèvements sont assez variables, tantôt 12 p. 100, tantôt 10 p. 100, tantôt 8 p. 100, et les sommes à prélever de ce chef sont assez faibles.

On peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à rendre cette proportion uniforme. Sa base légale est d'ailleurs assez fragile. La loi donne bien aux préfets le droit de faire cette répartition entre le personnel du service local du contrôle, mais ce personnel comprend-il celui de la préfecture ? D'autre part, aucune règle, sauf celle arbitraire, qui découle de la circulaire de 1909, n'a été tracée aux administrations préfectorales touchant la proportion respective à observer entre le personnel administratif et le personnel technique.

Peut-être, à ce point de vue, les instructions générales du Ministre des Travaux publics seraient-elles à revoir et à préciser.

D'autre part, que doit-il se passer quand le versement de ces frais de contrôle, par suite d'un déficit d'exploitation, ou pour tout autre cause, n'est opéré qu'avec des années de retard ; doivent-ils être distribués intégralement au personnel en fonctions, lequel peut comprendre des employés qui ne l'étaient pas pendant les années auxquelles s'appliquent ces versements, ou inversement ?

L'Inspection générale, en cette matière, se borne à mentionner quelques unes des difficultés qui lui ont été signalées en appelant l'attention sur l'ensemble de cette réglementation, qui paraît réclamer une mise au point nouvelle.

Mais ce qu'il y a lieu de se demander c'est si les prescriptions de l'article 2 ont, en l'occurrence, un caractère strictement limitatif ?

Certains départements, en effet, depuis ces dernières années, ont organisé des services d'autobus pour lesquels les subventions parfois importantes font l'objet de vote de leurs Conseils généraux.

Or, une circulaire du Ministre des Travaux publics, du 18 mars 1920, a prévu qu'ici les frais de contrôle seraient uniformément fixés à raison de 25 francs par kilomètre pour les 50 premiers, et de 10 francs pour les autres. Elle décide en outre que 15 p. 100 de ces prélèvements seront affectés au personnel de la préfecture et des contributions indirectes, laissant seulement le préfet maître de la sous-répartition de ces 15 p. 100.

Bien que l'article 2 de la loi de 1920 ne parle que du contrôle des chemins de fer et tramways, il ne paraît pas douteux que, dans les départements où ce régime est appliqué, les sommes attribuées au personnel des préfectures en ce qui concerne les services d'autobus doivent subir un sort identique ; on ne saurait, en effet, considérer l'énumération de l'article 2 comme limitative, puisqu'elle contient la formule « et en général toutes sommes afférentes à des travaux spéciaux ».

III. — APPLICATION DES BARÈMES

C'est la dernière des opérations incombant à la préfecture après avoir opéré les déductions légales.

Ces barèmes sont basés sur la valeur du centime départemental et donnent lieu au tableau ci-après :

VALEUR DU CENTIME	PART DE L'ÉTAT	DÉPARTEMENTS	SOMME DÉLÉGUÉE
	p. 100		fr. c.
5 francs et au-dessous. 10 départements.	67	Aisne	324.665 »
		Ardennes	185.727 71
		Corse	264.938 10
		Meuse	200.638 20
		Marne	228.637 50
		Oise	230.808 85
		Pas-de-Calais	337.117 20
		Somme	270.453 25
		Vosges	157.372 95
		Nord	650.760 49

VALEUR DU CENTIME	PART DE L'ÉTAT	DÉPARTEMENTS	SOMME DÉLÉGUÉE
	p. 100		fr. c.
5 à 6 francs. 5 départements.	64	Corrèze	125.554 90
		Creuze	149.923 30
		Finistère	225.187 20
		Morbihan	212.413 95
		Haute-Savoie	151.089 79
6 à 7 francs. 9 départements.	61	Ariège	132.871 72
		Aveyron	148.483 11
		Landes	103.886 65
		Haute-Loire	127.715 70
		Lozère	121.566 90
		Hautes-Pyrénées	135.529 80
		Savoie	147.772 05
		Vendée	149.480 50
		Haute-Vienne	220.677 87
7 à 8 francs. 8 départements.	58	Ain	140.569 41
		Cantal	101.703 »
		Cher	172.442 64
		Ille-et-Vilaine	206.742 44
		Indre	116.381 41
		Basses-Pyrénées	173.166 10
		Pyrénées-Orientales	119.992 69
		Deux-Sèvres	132.149 38
8 à 9 francs. 9 départements.	55	Hautes-Alpes	84.058 48
		Dordogne	181.017 35
		Drôme	150.635 10
		Loire-Inférieure	205.735 70
		Lot	114.980 25
		Nièvre	151.431 »
		Puy-de-Dôme	225.975 75
		Belfort	57.683 »
		Vienne	140.637 40
9 à 10 francs. 9 départements.	52	Allier	151.023 60
		Basses-Alpes	102.672 57
		Gard	167.769 36
		Loir-et-Cher	87.265 50
		Mayenne	119.770 56
		Haute-Saône	119.445 50
		Saône-et-Loire	199.563 »
		Tarn	121.039 87
		Vaucluse	132.612 48

VALEUR DU CENTIME	PART DE L'ÉTAT	DÉPARTEMENTS	SOMME DÉLÉGUÉE
	p. 100		fr. c.
10 à 11 francs. 9 départements.	49	Aude	131.063 73
		Charente	140.930 72
		Charente-Inférieure	165.226 51
		Doubs	206.721 80
		Gers	119.422 93
		Isère	205.501 59
		Jura	161.244 30
		Loire	187.612 45
		Var	132.277 95
11 à 12 francs. 5 départements.	46	Indre-et-Loire	98.884 17
		Maine-et-Loire	159.909 22
		Manche	166.337 06
		Haute-Marne	93.690 87
		Yonne	141.992 45
12 à 13 francs. 5 départements.	43	Haute-Garonne	178.568 25
		Hérault	180.208 65
		Loiret	136.859 84
		Lot-et-Garonne	115.155 07
		Orne	97.963 40
13 à 14 francs. 3 départements.	40	Alpes-Maritimes	139.776 »
		Aube	84.588 »
		Gironde	278.812 80
14 à 15 francs. 5 départements.	37	Bouches-du-Rhône	280.807 80
		Côtes-du-Nord	233.486 40
		Rhône	211.553 79
		Tarn-et-Garonne	61.506 87
		Eure-et-Loire	101.210 97
Au-dessus de 15 francs. 6 départements.	34	Calvados	140.477 56
		Côte d'Or	106.510 95
		Eure	124.371 95
		Seine-Inférieure	242.974 20
		Seine-et-Oise	194.302 50
		Seine-et-Marne	123.674 43

L'application de ces dispositions ne soulève pas de difficultés. L'Inspection générale se borne à signaler que, par une assimilation avec d'autres dispositions législatives, prévoyant un partage de dépenses analogues, la proportion de 67 p. 100 a été exceptionnellement admise, quelle que soit la valeur du centime départemental, pour fixer la contribution de l'État aux dépenses de personnel dans les départements des régions libérées.

La valeur du centime départemental étant susceptible de variations, la part respective des départements et de l'État, est par suite variable d'année en année.

RETRAITES

Les dispositions contenues dans l'article 3 de la loi du 20 avril n'ont pas fait l'objet d'enquêtes de l'Inspection générale. Celle-ci s'est bornée à vérifier sur les états annuels la concordance des chiffres relatifs à la participation de l'État dans la constitution des retraites avec ceux fixant sa part dans le paiement des traitements.

Aux termes de l'article 3 § 5, cette proportion est forfaitairement fixée à 5 p. 100.

L'application de ces dispositions est très simple. Il est ajouté à la part de l'État 5 p. 100 de son montant et cette somme est versée soit aux caisses départementales, soit à la Caisse nationale des Retraites, selon le système de retraite adopté par le département. Du point de vue de l'application de la loi de 1920, le seul où se soit placée l'Inspection générale au cours de ces tournées, aucune question ne pouvait se poser. Il est clair, toutefois, que la part de l'État dans les retraites, qui est conditionnée par sa part dans les traitements, subit toutes les répercussions de celle-ci, telle que peuvent l'influencer les multiples particularités qui ont été signalées au cours de ce rapport.

Conclusions.

Les enquêtes et vérifications sur place, opérées par l'Inspection générale touchant l'application de la loi de 1920 avaient, avant tout, pour but de rechercher si les dépenses entraînées par le fonctionnement de ces lois avaient été contenues dans les limites légales et si la ventilation entre la part de l'État et celle des départements avait été correctement opérée. Dans le cas contraire, les Inspecteurs généraux avaient pour mission de proposer les redressements nécessaires en appuyant leur proposition des motifs sur lesquels elles étaient basées.

Pour tous les écarts qu'il leur a été donné de constater et qui avaient pour causes soit des erreurs ou des omissions de fait, soit une

inexacte application des instructions précises individuelles ou générales reçues par la préfecture, ces redressements ont été opérés et ont abouti à la présentation d'états rectificatifs.

Toutefois, les observations contenues dans ce rapport d'ensemble l'ont fait pressentir, l'Inspection générale s'est souvent trouvée en présence de questions trop incertaines pour poursuivre cette méthode. Elle s'est donc bornée, à cet égard, à signaler les pratiques suivies et à souligner ce qu'avaient d'obscur ou d'imprécis certaines des dispositions qu'il s'agissait d'appliquer, comme elle a essayé d'indiquer quelques-unes des solutions susceptibles d'être admises. Mais, dans l'incertitude des solutions qui interviendraient dans la suite, elle n'a pu, dans ces hypothèses, faire opérer tous redressements.

Aussi bien, pour qu'ultérieurement un travail de révision générale des situations de chaque département puisse être éventuellement entrepris, y aurait-il lieu que les questions de principe soulevées au cours de ce rapport fissent d'abord l'objet d'un examen d'ensemble et d'une solution : modifications législatives, précisions à apporter par voie d'instructions générales, révision des textes d'où découlent les charges respectives de l'État et des départements, tel parait être le premier travail à entreprendre.

Plus précisément, les questions à résoudre seraient les suivantes :

1° Par voie législative : abrogation des dispositions des lois de 1893, 1902, 1905, et 1913, relatives aux frais d'administration (personnel) des lois d'assistance et d'hygiène et modification consécutive de l'article 2 de la loi du 20 avril 1920 ;

2° Par voie réglementaire ou d'instructions ministérielles :

a) Fixation par catégories de préfectures, de maxima au nombre des divisions, des bureaux et des emplois ;

b) Adoption d'échelles de traitements correspondant, en nombre, à celles de la circulaire du 25 avril 1920 ;

c) Fixation d'une proportion uniforme dans l'attribution des indemnités provenant des frais de contrôle des chemins de fer et des tramways ;

d) D'une façon générale, adoption des diverses solutions de principe données dans ce rapport aux difficultés soulevées par les questions de fixation de la masse des dépenses et des déductions à opérer.

Ces divers points fixés et élucidés, le travail des préfectures serait facilité, les chances d'erreurs réduites au minimum et, d'autre part, les vérifications des fonctionnaires du contrôle auraient, au point de vue financier, des conséquences immédiates et pratiques.

II. — ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

COLONIES PRIVEES (1)

Parallèlement à ses enquêtes sur le fonctionnement des colonies publiques au lendemain de la guerre, l'Inspection générale a visité les colonies privées de filles et de garçons.

Il semble y avoir intérêt, quoique les idées générales en matière d'éducation correctionnelle aient été dégagées dans le rapport d'ensemble publié par l'Inspection générale en 1921, à condenser en un second exposé les observations relevées au cours des tournées dans les colonies privées.

Ce résumé se limitera aux seuls établissements d'éducation correctionnelle, c'est-à-dire à ceux qui reçoivent des enfants qui leur sont confiés à la suite d'un jugement faisant application de l'article 66 du Code pénal. Il écartera, par suite, les établissements privés qui reçoivent d'autres catégories d'enfants, tels que les institutions charitables visées par la loi du 22 juillet 1912 au nombre desquelles figurent les patronages ; il laissera également de côté les écoles professionnelles appelées à recevoir, en vertu de la loi du 28 juin 1904, des pupilles difficiles de l'Assistance publique. Il en est qui, comme l'établissement du Luc (Gard) et celui de Bologne (Haute-Marne) ont été naguère des colonies pénitentiaires au sens strict, mais qui ont perdu ce caractère, depuis que l'Administration pénitentiaire a cessé d'y envoyer ses pupilles.

Suivant la méthode adoptée pour le rapport d'ensemble relatif aux colonies publiques, l'exposé ci-après contiendra, dans une première partie, après quelques notions historiques sur chacun des établissements visités, les observations auxquelles a donné lieu l'examen des locaux, du matériel, du personnel ; une seconde partie sera consacrée à la situation des pupilles dans chacune des colonies, tant au point de vue du régime alimentaire, disciplinaire et sanitaire, qu'à celui de l'instruction scolaire, morale ou professionnelle.

(1) Rapporteur : M. Roger Capart, inspecteur des Services administratifs.

PREMIÈRE PARTIE

Les établissements.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE. — MONOGRAPHIE DES COLONIES

Ainsi que le rapport de 1921 sur les colonies publiques l'a mis en relief, les efforts de l'initiative privée ont préexisté en cette matière aux tentatives des pouvoirs publics.

Déjà en 1828, des établissements sans grande importance du reste, mais qui marquent néanmoins le commencement de l'orientation vers l'éducation corrective des enfants, fonctionnent à Neuhoff près Strasbourg et à Mesnil-Saint-Firmin. Quelques années après s'ouvrait à Oullins un établissement semblable. En 1839, ce fut le tour de Mettray qui seule survivante de ce groupe, avec son affectation initiale, est à l'heure actuelle la plus ancienne des colonies privées. Peu après, s'instituait sous les auspices de l'abbé Fissiaux, uu établissement industriel et agricole à Marseille. En 1842, Sainte-Foy (Dordogne) et la Solitude-de-Nazareth (Hérault) voient le jour; en 1846, c'est le Val-d'Yèvre, qui devait plus tard devenir une colonie publique par acquisition de l'État.

Le Second Empire a été une époque de grand développement pour les colonies privées dont le nombre dépassait de beaucoup celui des établissements de l'État. Au lendemain de la guerre de 1870, on comptait plus de 20 établissements consacrés aux filles, et une quinzaine de colonies de garçons. Certains étaient très florissants. Telle la colonie industrielle de Bologne (Haute-Marne) et surtout les colonies agricoles d'Oullins (Rhône), celles de Fouilleuse et de Moisselles en Seine-et-Oise, de Langonnet et de Saint-Ilan, en Bretagne, du Luc dans le Gard. La plupart de ces établissements possédaient de vastes domaines de 200 à 300 hectares; ils recevaient un nombre considérable de pupilles, certains en contenaient jusqu'à 300 et 400.

A partir de 1885, commença pour ces institutions une période de déclin. C'est l'époque où l'Administration qui a acheté le Val d'Yèvre, qui transforme en colonies publiques d'anciennes maisons de détention pour adultes : Belle-Ile, Aniane, Auberive, Cadillac, retire pour les mettre dans ses établissements, les enfants jusque là confiés aux colonies privées et cesse de leur en envoyer de nouveaux.

Certaines sont alors contraintes de disparaître, tandis que d'autres essayent, par une transformation de leur caractère, de pallier à la

diminution ou à la disparition totale de leur effectif de pupilles placés par l'Administration pénitentiaire.

C'est ainsi qu'au lendemain de la loi de 1904 sur l'éducation des pupilles difficiles, certaines colonies comme celle de Brignais, du Luc, se sont transformées en écoles professionnelles.

Mais d'autres causes, d'ordres divers, s'unissent néanmoins pour en hâter la disparition. Les mesures législatives qui frappent les établissements congréganistes sont parmi les plus agissantes. Beaucoup d'entre eux vont être réduits à la fermeture.

D'autre part, le champ d'action des œuvres privées qui s'adressent à l'enfance malheureuse ne cesse de s'agrandir, et cela aux dépens d'institutions orientées presque exclusivement vers le redressement de l'enfance coupable; les patronages et institutions charitables se voient confier par les tribunaux eux-mêmes le sort d'enfants délinquants.

Le mécanisme de la loi de 1912 qui a soustrait aux établissements pénitentiaires les enfants de moins de 13 ans et qui a multiplié les alternatives laissées au juge répressif pour obtenir l'amendement des enfants coupables, par la possibilité de les rendre à leur famille, de les confier à une personne charitable et surtout par la faculté d'organiser pour eux la liberté surveillée, puis l'extension de la libération provisoire, sont autant de mesures ayant pour effet de réduire le nombre d'enfants tributaires d'établissements correctifs.

D'ailleurs à ce dernier point de vue les colonies privées n'ont pas été les seules à en subir les conséquences; la diminution du nombre des pupilles s'est fait également sentir au sein des colonies publiques, et c'est le motif qui a déterminé l'administration pénitentiaire au cours de l'année 1921 à réaliser la fermeture des colonies de Saint-Bernard et de Gaillon et à envisager ultérieurement celle de la colonie d'Auberive.

Enfin, il est impossible de ne pas signaler parmi les causes de la crise que subissent les colonies, les événements de guerre qui ont apporté dans leur fonctionnement des difficultés de tous ordres tant au point de vue du personnel (mobilisation des surveillants : engagement militaire facilité aux pupilles) qu'en ce qui concerne les conditions budgétaires.

Comme il a été fait pour les colonies publiques, des renseignements de monographie statistique seront donnés pour les colonies privées.

I. — Colonies de garçons.

Colonie de Mettray. — Cet établissement a été divisé par ses fondateurs Demetz et de Courteilles en deux parties : la colonie agricole pour les jeunes détenus confiés par l'Administration pénitentiaire, et la maison paternelle pour les enfants placés par voie de correction paternelle en vertu de l'article 375 du Code civil. Cette

maison paternelle, dont l'effectif avait très sensiblement diminué à la suite d'incidents qu'il est inutile de rappeler, a cessé d'exister.

Le domaine de Mettray est des plus vastes. La ferme primitive contiguë à l'ensemble des bâtiments a été, depuis la fondation, agrandie par de nombreuses acquisitions de terrain (fermes de Foissé et d'Avantigny, de Marche et de Mortier). Depuis 1913 l'administration de la colonie a fait remettre en état une de ces fermes située à une faible distance du domaine primitif; les enfants de moins de 13 ans y sont placés sans contact avec leurs aînés.

Au total l'exploitation comprend 530 hectares, dont 30 de bois, 37 de prés, 36 de vignes.

Il y a eu à Mettray jusqu'à 600 pupilles ; en mai 1921 le chiffre de la population était de 375 ainsi répartis :

131 provenant de l'Administration pénitentiaire ;
33 provenant d'envois directs par les tribunaux (loi du 22 juillet 1912, art. 21);
211 étaient des pupilles difficiles de l'Assistance publique (loi du 28 juin 1904).

Sur ces 375 enfants, dont 24 étaient âgés de moins de 13 ans,
92 enfants étaient distribués dans les fermes;
283 se trouvaient à la colonie proprement dite.

Au point de vue professionnel, la population était ainsi décomposée :

	Total.
Agriculteurs	247
Bergers, charretiers ou vachers	19
Horticulteurs	12
Boulangers	4
Brossiers	24
Buandiers	18
Charrons	2
Cordonniers	2
Couvreurs	5
Ferblantiers	1
Forgerons	4
Maçons	3
Peintres	3
Sabotiers	5
Serruriers	2
Tailleurs	15
Services intérieurs	9
	375

La *Colonie protestante et agricole de Sainte-Foy* a été fondée en 1843 sous l'égide de la Société des intérêts généraux du protestantisme français, dont le promoteur fut l'amiral Ver Huell, et l'un des premiers présidents le comte de Gasparin, ancien ministre du Gouvernement de Juillet.

Une petite propriété de 5 hectares, les Bardoulets, achetée sur

la commune de Sainte-Foy et bordée par la Dordogne devint le noyau du domaine actuel.

De nouvelles acquisitions de terrains réalisées en 1848 et en 1852 portèrent sa contenance à 13 hectares puis à 22 hectares. Elle s'accrut encore du domaine du Faugat, de 35 hectares, en 1880, et de nouveaux bâtiments ayant été construits au fur et à mesure de ces extensions, l'ensemble était édifié en 1893.

Actuellement 20 hectares sont plantés en vignes et en bois, les prairies occupent 16 hectares, les terres arables et cultures maraîchères, 11 hectares.

La Colonie a pu recevoir jusqu'à 150 enfants, nombre atteint en 1893. Depuis lors, l'effectif n'a cessé de décliner pour se trouver en mai dernier (1921) au chiffre de 39 enfants.

Comme à Mettray, leur origine est diverse :

11 sont confiés par l'Administration pénitentiaire ;
7 — par les tribunaux (loi du 22 juillet 1912) ;
20 — par leur famille, dont 10 de moins de treize ans ;
1 pupille de l'Assistance publique. (Loi du 28 juin 1904.)

La séparation entre les enfants de moins de treize ans et les autres catégories de pupilles est assurée, mais la colonie n'a pas sollicité l'autorisation de recevoir des mineurs de 13 ans provenant de l'application de la loi de 1912. Elle n'est pas un internat approprié au sens de cette loi. De même, elle ne constitue pas une école professionnelle des pupilles difficiles au sens de la loi de 1904.

La partie industrielle de la colonie, par suite de la diminution considérable de l'effectif, a pour ainsi dire disparu, les enfants étant en nombre à peine suffisant pour assurer l'exploitation agricole.

L'*École Saint-Joseph* située *à Frasne-le-Château* (Haute-Saône) dépend d'une congrégration autorisée le 30 octobre 1873, « La Divine Providence » de Ribeauvillé. Elle a été admise par convention du 10 janvier 1877, passée avec le Ministère de l'Intérieur, à recevoir moyennant un prix de journée de 0, 75 les mineurs envoyés en correction par application de l'article 66 du Code pénal.

Il n'y a pas ici d'enfants en correction paternelle, pas d'orphelins, pas davantage de pupilles difficiles de l'Assistance publique.

Par contre, cette colonie a été autorisée à recevoir des mineurs de 13 ans par application de la loi de 1912 ; elle constitue au même titre que la ferme de Chanteloup dépendant de la colonie publique de Saint-Hilaire, l'internat approprié visé par l'article 6 de ladite loi. C'est le seul établissement privé qui soit dans ce cas.

Le domaine comprend 36 hectares.

L'effectif total était au 1er octobre 1921 de 264 pupilles ainsi répartis :

1° Pupilles de l'Administration pénitentiaire : 41.

Sur ce nombre il y avait :

15 écoliers, 16 cultivateurs, 3 boulangers, 3 jardiniers, 3 tailleurs et 1 cocher.

2° Enfants envoyés directement par les tribunaux : 121.

Sur lesquels 16 ont moins de 13 ans.

3° Enfants confiés à des patronages et remis par les patronages à l'École Saint-Joseph : 83.

En outre, l'École contenait 19 pensionnaires dont 13 de moins de 13 ans.

Bar-sur-Aube. — Cet établissement appartient à un particulier, petit-neveu du fondateur. Celui-ci, vers 1840, avait déjà un détachement de Clairvaux. En 1860, de nouveaux bâtiments, ultérieurement détruits par un incendie, furent créés. Les dortoirs, salle d'école et cellules actuels datent, dans leur ensemble, de 1909.

Le domaine comprend environ 15 hectares de vigne et 20 hectares de terres labourables, verger, jardin.

La colonie de Bar-sur-Aube ne reçoit présentement que des enfants acquittés comme ayant agi sans discernement et renvoyés dans une maison pénitentiaire. L'effectif était de 17 pupilles en novembre 1921.

II. — Colonies de filles.

La plus importante comme la plus ancienne est celle de *Montpellier*, dite *La Solitude-de-Nazareth*. Elle est dirigée par une congrégation autorisée, les Sœurs de Marie-Joseph qui, avant la laïcisation du personnel féminin de l'Administration pénitentiaire, assurait également le service des prisons de longues peines pour femmes et des colonies publiques de jeunes filles détenues.

Fondée en 1842, la Solitude-de-Nazareth apparut d'abord comme une maison de refuge pour les femmes libérées de la maison centrale de Montpellier.

Dès 1847, l'Administration pénitentiaire confia à la Solitude-de-Nazareth, une grande partie de ses pupilles.

L'établissement fut également reconnu par décret du 5 mars 1860.

Mais les sections restèrent toujours distinctes sous une même direction. Actuellement encore, on dénomme correction : le quartier des pupilles de l'Administration pénitentiaire ; préservation ou refuge : celui des pupilles difficiles de l'Assistance publique et des enfants confiés par les tribunaux ; patronage : celui des enfants confiés par leurs parents ou bienfaiteurs. Dans ces derniers quartiers, les libérées ou adultes qui sont restées ou venues volontairement à l'établissement, secondent les sœurs dans leur service ; elles sont « filles de Marie », mais ne prononcent pas de vœux et restent laïques.

La colonie n'est pas agricole. En effet, le domaine ne comprend pas plus de 4 hectares plantés en légumes et en vignes. On forme à Nazareth peu de filles de ferme ; ce sont surtout des lingères, repasseuses ou brodeuses.

L'effectif total de la maison au 1er octobre 1921 était le suivant :

Pupilles de l'Administration pénitentiaire : 61.
Pupilles envoyées par les tribunaux (loi de 1912) : 3.
Pupilles envoyées par les patronages (loi de 1912) : 2.
Pupilles de la Nation : 5.
Pupilles de l'Assistance publique : 23.
Fillettes ou adolescentes confiées par leurs parents ou leurs bienfaiteurs : 87.
Adultes venues volonlairement : 69.
Soit au total 250 pupilles.

Les 61 pénitentiaires étaient ainsi classées :

Lingerie : 15 ; blanchissage : 18 ; couture à la machine : 1 ; repassage : 6 ; raccommodage : 12 ; ménage : 2 ; cuisine : 2 ; jardin : 4 ; porcherie : 1.

L'*Asile Sainte-Madeleine* situé à Limoges est une maison de refuge, succursale du Bon Pasteur, qui a été fondée en 1876 par Mgr. Duquesnoy, évêque, et le préfet du département avec le concours de la communauté du Bon Pasteur.

Cet établissement recueille trois catégories de pupilles occupant chacune des locaux séparés.

1° Des filles soumises malades, que la police confie aux Sœurs pendant la durée de leur maladie et pour lesquelles la Ville paie un prix de journée ;

2° Des mineures qui lui sont confiées par l'Administration pénitentiaire ou directement par les tribunaux ;

3° Des pénitentes (filles soumises, repenties ou détenues libérées).

Les unes et les autres sont hospitalisées à l'asile Sainte-Madeleine aussi longtemps qu'elles le désirent, nourries, habillées, logées gratuitement et occupées à divers travaux manuels sous la direction d'une religieuse. Pour cette troisième section le refuge ne reçoit aucune subvention de la Ville ou de l'État.

Le total de sa population pénitentiaire au 1er octobre 1921 était de 25 mineures âgées de plus de 15 ans, toutes retenues en correction par application de l'article 66 du Code pénal.

19 étaient employées à la couture, 2 au raccommodage et 4 au blanchissage.

L'établissement de Bavilliers (Territoire de Belfort), est analogue pour les filles à ce qu'est l'école Saint-Joseph, à Frasne-le-Château,

pour les garçons. Il a la même origine et dépend de la même congrégation « La Divine Providence » de Ribeauvillé.

Toutefois il n'y a pas à Bavilliers d'internat approprié pour mineures de moins de treize ans.

De plus, tandis que l'école Saint-Joseph n'a pas interrompu son fonctionnement pendant la guerre, et est demeurée ce qu'elle était, au contraire, la maison de Bavilliers a été occupée par l'autorité militaire. A cette époque (1914) il y avait 70 filles provenant de l'Administration pénitentiaire qui ont été dirigées sur l'École de préservation (maison pénitentiaire) de Clermont.

En octobre 1921, il n'y avait plus aucune mineure de cette catégorie, l'effectif ne se composait, réserve faite des enfants placées volontairement à l'ouvroir, que de 10 pupilles, provenant entièrement de placements judiciaires en vertu de la loi du 22 juillet 1912.

L'immeuble qui comporte, outre la ferme et des jardins potagers, des dortoirs, réfectoires, salle de classe, ateliers de couture et de broderie, serait susceptible de contenir plus de 150 pupilles.

Il existe enfin certains établissements d'importance secondaire auxquels l'Administration pénitentiaire et les tribunaux n'ont confié qu'un nombre très limité d'enfants : tels *l'Œuvre protestante des Diaconesses*, à Paris, le *Refuge israélite de Plessis-Robinson*, *l'Armée du Salut*, etc...

CHAPITRE II

CARACTÈRE JURIDIQUE DES COLONIES PRIVÉES

A la différence des colonies publiques qui ne sont que des rouages administratifs, les colonies privées ont toutes la personnalité civile, soit qu'elles empruntent celle de leur propriétaire (Bar-sur-Aube) soit qu'il s'agisse de sociétés, d'associations reconnues d'utilité publique, voire même de congrégations religieuses autorisées (Solitude-de-Nazareth, Saint-Joseph, Bavilliers).

Leur ressemblance est assez marquée avec les Sociétés de patronage dont elles ne se différencient guère que par la catégorie d'enfants qu'elles recueillent. Il est certain que des Sociétés de patronage telles que les œuvres de l'abbé Fouques (Œuvre de l'enfance délaissée, à Marseille) ou la Société marseillaise de patronage contre le danger moral ou la Société pour le relèvement de l'enfance (École de Sacuny Brignais) ou enfin tous les « Bon Pasteur » ont bien des points de contact avec les colonies privées.

La plupart des œuvres de patronage, en effet, peuvent, de même que les colonies proprement dites, être autorisées à avoir des enfants, sur envoi direct des tribunaux, en vertu de la loi du 22 juillet 1912

et perçoivent à ce titre un prix de journée pour chaque pupille à elles confié.

Mais la colonie privée a ceci de particulier qu'elle reçoit en plus de cette catégorie d'enfants et d'autres encore, des pupilles qui lui sont envoyés par l'Administration pénitentiaire à laquelle les tribunaux répressifs les ont remis laissant celle-ci maîtresse de désigner l'établissement où ils seront placés.

Par ailleurs, les colonies privées, de même que les institutions charitables et les patronages, et à la différence des colonies publiques, peuvent recevoir des enfants de provenances diverses.

Tout d'abord, ceux dont les parents usant des droits qu'ils trouvent dans l'article 375 du Code civil ont requis l'incarcération. La colonie de Mettray a possédé jusqu'en 1913 un quartier spécial, affecté à ces enfants. Cette section de l'établissement était entièrement séparée de la colonie agricole proprement dite.

D'autre part, pour peu qu'elles aient passé avec certains départements les contrats prévus par la loi du 28 juin 1904 (c'est le cas de Mettray) les colonies privées peuvent constituer ce que la loi ci-dessus désigne sous le nom d'écoles professionnelles pour les pupilles difficiles de l'Assistance publique.

Il faut convenir que cette pluralité d'orientations qu'offrent certaines colonies privées ne présente pas que des avantages. Sans doute, pour des raisons pécuniaires, il serait difficile à des établissements de maintenir leur fonctionnement en n'ouvrant leurs portes qu'à une seule catégorie de pupilles. Il n'en reste pas moins que la promiscuité d'enfants de provenances très variées est un fait fâcheux et, qu'à tout le moins, il serait bon d'exiger une séparation complète des diverses catégories d'enfants.

Trois groupes au minimum devraient toujours être très nettement séparés; d'abord, les mineurs de 13 ans et le reste de la population pupillaire. D'ailleurs, quand ceux-ci proviennent de l'Administration pénitentiaire, l'établissement qui les reçoit constitue un internat approprié et est soumis, à cet égard, aux obligations de la loi de 1912. Malheureusement à Frasne-le-Château, cette séparation n'est pas suffisamment assurée.

En second lieu, il faudrait distinguer les pupilles difficiles de l'Assistance publique; pour eux, comme pour les mineurs de treize ans, l'établissement à qui ils sont remis constitue un établissement particulier dénommé : école professionnelle, lequel aux termes mêmes du règlement d'administration publique du 4 novembre 1909 n'a aucun caractère pénitentiaire.

Enfin, le quartier pénitentiaire proprement dit devrait être réservé aux enfants justiciables de la loi de 1912; sans préjudice, ici encore, de l'application à cette catégorie de mineurs de plus de 13 ans des principes de sélection qui ont été mis en relief dans le rapport de l'an dernier.

Resterait une dernière catégorie d'enfants au sujet desquels les

établissements privés jouissent évidemment d'une latitude beaucoup plus grande, ce sont les enfants recueillis en vertu de l'article 375 du Code civil, ou ceux qui leur sont confiés volontairement, soit par les familles, soit par les patronages. Mais il est bien évident que cet effectif ne saurait être confondu sans danger avec le surplus de la population pupillaire.

Parmi les établissements privés visités au cours de l'année 1921, il en est qui non seulement semblent avoir perdu de vue les obligations découlant de la diversité de leur situation juridique, mais même éprouvé des hésitations quant à l'accomplissement des formalités légales nécessaires pour assurer leur fonctionnement régulier.

C'est ainsi qu'on peut se demander pourquoi l'établissement de Frasne-le-Château, par exemple, qui a sollicité l'autorisation de recevoir des mineurs de 13 ans en vertu de la loi de 1912, n'a pas, alors que ses locaux se prêteraient à leur sélection, cherché à passer de contrats en vue de recevoir des pupilles difficiles ; pourquoi, à Mettray, c'est la situation inverse ; pourquoi l'établissement de Sainte-Foy n'a songé ni aux débouchés que pouvait lui ouvrir la loi de 1904, ni à la constitution d'un internat approprié au sens de la loi de 1912 ?

On assiste donc, en fait, à un mélange d'enfants de provenances diverses : ici pupilles difficiles, là enfants de 13 ans provenant des tribunaux, ailleurs mineurs de 13 ans non envoyés par des tribunaux, etc... tous assez mal sélectionnés. Mais il est difficile de demander aux institutions privées de pratiquer un choix éclairé, si bien, qu'eu égard à une situation souvent très confuse, mieux vaudrait pour ces établissements obtenir, par le jeu combiné de la loi de 1850, 1904 et 1912, l'ensemble des autorisations nécessaires.

Ce n'est pas là évidemment une solution idéale ; il serait préférable qu'il y eut autant d'établissements distincts que de catégories d'enfants, mais étant donné les circonstances présentes, la situation envisagée serait acceptable à la condition, d'une part qu'elle fût régulière, et que, d'autre part — on ne saurait trop insister sur ce point — des principes de sélection des enfants fussent appliqués avec rigueur.

CHAPITRE III

LOCAUX

La diminution de la population de la plupart des colonies privées est un fait qui frappe d'autant plus que toutes étaient parvenues, par des achats et des aménagements successifs de terrains et de bâtiments, à constituer des locaux qui correspondaient à des effectifs très supérieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

On assiste donc actuellement à une disproportion entre l'importance des bâtiments et celle de la population, qui, à des degrés divers, se fait fâcheusement sentir dans toutes les colonies.

Sainte-Foy, par exemple, n'a qu'une quarantaine de pupilles et pourrait en contenir 150. Bavilliers n'en a que 10 et a de la place pour 150 également. Tout un domaine appartenant à l'école Saint-Joseph est inoccupé et sert d'habitation à des sœurs gardiennes, à tel point qu'il serait souhaitable, à moins que la question du personnel ne soit un obstacle insurmontable, de voir installer dans ces bâtiments l'internat approprié destiné aux mineurs de 13 ans au lieu qu'il demeure confondu avec le reste de la colonie.

N'ayant pas été, pour la plupart, construits en vue de leur destination, les locaux des colonies privées sont loin de répondre au but proposé sous le rapport de l'aménagement intérieur, ainsi que sous ceux de l'hygiène et du confort.

Tous ces établissements sauf la Solitude-de-Nazareth et Sainte-Madeleine, sont des colonies ouvertes.

Sainte-Foy comporte pour les pupilles, 3 dortoirs, 3 cours, 3 réfectoires, 2 classes, 5 ateliers, une infirmerie avec 2 grandes chambres une salle de douches, un quartier cellulaire et des ateliers. Tout le personnel y jouit d'un logement.

Saint-Joseph peut loger 75 enfants dans chacun de ses dortoirs, les réfectoires, les cours sont vastes, les services généraux : buanderie, cuisine, lingerie, vestiaire, bien outillés ; la salle de bains, l'infirmerie et la pharmacie sont comparables aux locaux similaires des colonies publiques.

Bavilliers comporte, sans parler des bâtiments affectés à l'ouvroir entièrement distincts de ceux de la colonie, 4 dortoirs, 2 réfectoires, 2 cours et des salles de classe pour sa population pupillaire.

Pour Bar-sur-Aube, la Solitude-de-Nazareth (à Montpellier) et l'asile Sainte-Madeleine (à Limoges), il n'y a rien de notable à ajouter aux renseignements généraux consignés au chapitre de la monographie des colonies.

Quant à Mettray, l'originalité de ses bâtiments est trop connue pour qu'il soit besoin d'insister outre mesure sur leur description.

Un grand nombre de constructions datent encore de l'époque de sa fondation. Leur type est, on le sait, assez différent des bâtiments affectés aux colonies publiques ; ce sont des pavillons de 12 m. de long sur 6 m. de large, édifiés suivant un modèle uniforme, dont la juxtaposition rappelle les agrandissements successifs qu'a subis l'ensemble de l'institution. Il faut reconnaître que leur aspect extérieur donne une impression infiniment préférable à leur intérieur, car certains d'entre eux, avec leur salle unique pour l'atelier, le réfectoire et la classe, sont défectueux.

On peut critiquer également le système du couchage en hamacs.

L'infirmerie avec son dortoir et ses salles d'isolement (32 lits en tout) est suffisante, par contre le quartier cellulaire (22 cellules) est demeuré assez médiocre.

Deux bâtiments plus considérables contiennent une grande classe dite de conférence, un magasin, des logements d'employés, puis l'infirmerie, la lingerie, la cuisine, la buanderie, où est installée une salle de douches, et la boulangerie.

Enfin, il est à regretter que dans toutes les colonies privées, le système si recommandable des dortoirs cellulaires, qui fonctionne dans la plupart des colonies publiques, soit ignoré.

CHAPITRE IV

PERSONNEL

A la différence des colonies publiques où une réglementation minutieuse régit les conditions de recrutement d'avancement et de discipline du personnel, il n'existe, en ce qui concerne les colonies privées d'autre texte que le règlement de 1869, réserve faite, évidemment, des dispositions législatives très générales relatives à l'enseignement (loi du 30 octobre 1886 sur l'exigence des diplômes du personnel enseignant, loi de 1904 sur l'enseignement congréganiste) ou au travail (loi de 1906 sur le repos hebdomadaire, etc...)

Or, le règlement de 1869, se borne, dans ses articles 11 à 14, à prescrire l'agrément du Ministre pour la nomination aux fonctions de directeur et celui du préfet pour la nomination des employés ou surveillants. Pour le surplus, le paragraphe 2 de l'article 12 ajoute simplement que le nombre des agents chargés des services de garde et de surveillance doit être au minimum dans la proportion de 6 agents pour 100 enfants.

Les écoles professionnelles de pupilles difficiles de l'Assistance publique doivent se conformer, d'autre part, aux prescriptions du règlement d'administration publique du 4 novembre 1909 qui, sous certaines réserves, ne sont pas sensiblement plus rigoureuses que les précédentes.

Il en résulte que les institutions privées jouissent d'une très grande latitude en ce qui concerne leur personnel.

Quant à sa valeur, d'une façon générale, l'inspection a recueilli des directeurs et administrateurs des œuvres des doléances nombreuses: difficulté de recrutement, surtout depuis la guerre; impossibilité de constituer un personnel stable; manque chez la plupart de ses membres des qualités nécessaires à un éducateur; parfois, moralité insuffisante, que ne parvient pas toujours à pallier le choix d'hommes mariés.

Un directeur de colonie confiait à l'Inspecteur général que le surveillant était parfois au moins autant à surveiller que le pupille.

La difficulté de recruter ou de conserver des contremaîtres est égale, sinon supérieure à celle d'avoir des éducateurs.

La colonie de Mettray est celle où, nonobstant l'appellation de

certains surveillants par le nom de chefs de famille, l'assimilation avec les colonies publiques est la plus marquée.

Un inspecteur qui a visité cet établissement a été frappé par l'exagération du chiffre du personnel, très supérieur à celui des colonies publiques pour un effectif moindre d'enfants.

On trouve tout d'abord comme personnel administratif : un directeur, un inspecteur, un économe, un greffier, un caissier puis un adjoint au greffe, un teneur de livres, un garde-magasin, un surveillant général, un chef de culture; aux services spéciaux : un aumônier, un médecin et un vétérinaire; parmi le personnel de surveillance, 29 agents qui portent le titre de chefs de famille, ou de chefs d'atelier industriel et 26 surveillants agricoles.

En outre, on compte 7 femmes de ferme, un concierge et enfin un personnel congréganiste de 7 sœurs qui dirigent l'infirmerie, la buanderie, la lingerie et l'ouvroir; au total il y a 81 personnes qui coopèrent au fonctionnement des divers services. En faisant cette remarque, nous avons en vue l'augmentation des dépenses pouvant entraîner un relèvement du prix de revient de la journée au compte de l'État. La situation est donc susceptible de se répercuter sur le budget.

Le personnel ci-dessus, les sœurs mises à part, jouit, en outre de son traitement, de l'indemnité de vie chère, de l'indemnité pour charges de famille, d'une indemnité de couchage, et bénéficie d'avantages provenant de la vente directe des denrées à prix réduits, d'un logement avec jardin, de la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques.

Les traitements de ces agents vont de 2.000 à 3.600 francs (plus les indemnités et avantages ci-dessus).

Les traitements du personnel administratif vont de 4.000 (surveillant général) à 13.000 (directeur).

Le personnel administratif prend son service de 8 heures à 11 h. le matin et de 1 h. 30 à 5 heures le soir.

Le personnel de surveillance, de 6 heures du matin à 11 h. 30, heure où les enfants rentrant des champs vont en classe sous la surveillance des chefs de famille. Les surveillants reviennent de 1 h. 30 à 6 h. 30 où a lieu la même permutation. Ainsi la surveillance est partagée entre les surveillants agricoles et les chefs de famille, lesquels, pendant les heures d'intervalle, coopèrent aux travaux administratifs.

CHAPITRE V

SITUATION FINANCIÈRE

Les ressources des colonies privées peuvent être de différentes nature. A côté de l'apport des fondateurs et des cotisations des membres de l'association, celle-ci, toujours pourvue de la capacité complète, peut recevoir des subventions, des donations ou des legs.

Les produits de l'exploitation des domaines ou des ateliers industriels, là où il s'en trouve, constituent une seconde source de revenus.

Enfin le prix de journée des pupilles, soit qu'il incombe directement à l'Administration pénitentiaire, soit qu'il soit remboursé à la colonie par les personnes ou les œuvres qui ont décidé du placement du pupille, contribue à l'équilibre financier de ces établissements.

I. — Les apports primitifs de terrains, bâtiments, titres de rente, ainsi que les donations et legs ont été pour certaines colonies une importante source de revenus. Les legs et donations faits à Mettray constituent un portefeuille de 71.000 francs.

La colonie a également reçu, à diverses époques, d'importantes subventions sur les crédits des Ministères de l'Intérieur, de l'Instruction publique et de l'Agriculture, ainsi que des Conseils généraux. La plupart de ces subventions ont cessé aujourd'hui, toutefois quelques départements, l'Indre-et-Loire, le Maine-et-Loire, la Sarthe, la Manche et le Pas-de-Calais ont continué, dans de faibles proportions, il est vrai, leur aide pécuniaire.

La colonie de Sainte-Foy, bénéficiaire d'une subvention de l'État à son origine, fut encore aidée par la suite, lors de ses agrandissements successifs. Son capital foncier et mobilier est porté à l'actif de son bilan pour 350.000 francs, dans son capital social de plus d'un million ; les arrérages de ses rentes figurent à son budget pour une vingtaine de mille francs.

Quant aux dons et souscriptions privés, ils s'étaient élevés à près de 100.000 francs, au total, dans le budget de 1913. En 1920 ils n'y figurent plus que pour 17.000 francs environ.

II. — Le produit des exploitations agricoles et des ateliers s'est élevé à Mettray en 1920 à 140.000 francs environ ; à Sainte-Foy à 60.000 ; une des principales sources de revenus dans l'une comme dans l'autre est constituée par la vente des vins récoltés à la colonie.

III. — Les prix de la journée des pupilles, en ce qui touche ceux confiés par l'Administration pénitentiaire ou directement envoyés par les tribunaux sont mandatés au profit des colonies privés, sur justification des journées de présence produite trimestriellement.

Le décret du 31 août 1913 fixait à 1 fr. 50 le prix de journée à rembourser aux établissements en cas de placement définitif ; celui du 27 mars 1920 l'a élevé à un maximum de 2,50. Ces prix ont été fixés à 2,25 dans les colonies de filles, à 2,50 dans les colonies de garçons. Quand à l'asile de Sainte-Madeleine qui reçoit une catégorie toute spéciale (cf. *supra*) il est de 4,50.

IV. — A côté de ces prix de journée versés par l'administration pour ses pupilles, les colonies reçoivent des personnes ou œuvres qui leur confient leurs enfants à des titres divers, des prix de pension qui peuvent être très variables.

Telles sont les ressources qui alimentent le budget des colonies privées.

Quant aux dépenses, elles sont constituées par l'entretien des bâtiments, les appointements du personnel, l'entretien des pupilles, les frais d'exploitation du domaine, les impôts, etc...

Les finances de ces établissements ont subi depuis un certain nombre d'années une crise très sérieuse que la guerre n'a fait qu'aggraver.

La diminution de l'effectif pupillaire en avait été la première cause ; depuis, le renchérissement du coût de la vie, sous toutes ses formes, en dépit des augmentations des prix des journées et des pensions ou malgré le surplus de bénéfices provenant de la majoration des produits vendus par les colonies, n'a pas permis de conjurer le péril.

L'excédent des dépenses sur les recettes était à Sainte-Foy de 46.000 fr. en 1920 ; quant à la colonie de Mettray son bilan de l'année dernière accuse une augmentation de près de 100.000 francs, d'un déficit déjà important antérieurement.

Pour Mettray, l'inspecteur général qui a visité cet établissement, s'est demandé si certaines dépenses, notamment celle du personnel, qui absorbait plus de 400.000 francs, ne pouvaient pas subir quelque compression.

Pour Sainte-Foy il est évident que la solution des difficutés financières ne peut être obtenue que par un accroissement du nombre des pupilles. Malheureusement le caractère confessionnel de l'institution restreint singulièrement son champ d'action.

La comptabilité des colonies privées n'a aucun rapport avec celle des colonies publiques. Les établissements privés ne sont assujettis à aucune des formalités édictées pour les colonies publiques par les règlements de 1864 et de 1878.

De même l'arrêté de mars 1875 relatif au pécule des jeunes détenus ne vise que les colonies publiques ; seules sont obligatoires pour les colonies privées les dispositions relatives aux livrets de Caisse d'épargne qui découlent d'ailleurs du règlement de 1869.

D'une façon générale, les livres tenus par les établissements privés en ce qui concerne la comptabilité-deniers permettent de suivre assez rigoureusement les opérations de recettes et de dépenses.

La comptabilité-matières, au contraire, est presque toujours tenue dans des conditions qui s'opposeraient, le cas échéant, à tout contrôle efficace.

DEUXIÈME PARTIE

Les Pupilles.

CHAPITRE PREMIER

POPULATION

Il a été indiqué, à propos du caractère des colonies privées, quelles sont les diverses catégories de mineurs qui s'y trouvaient, et mis en relief, par là même, les différences notables qui les séparaient des colonies publiques.

D'autre part, en ce qui concerne la sélection des pupilles, les brèves constatations consignées plus haut, qui sont à rapprocher des observations contenues dans le rapport de 1921, montrent que les difficultés inhérentes à ce problème, loin d'avoir été mieux surmontées dans les colonies privées, mais au contraire s'y trouvent aggravées du fait de leur pluralité d'objet; et ces remarques ont d'autant plus d'acuité que les établissements sont plus importants.

C'est ainsi que les enfants entrant à Mettray ne sont pas toujours placés dans la « maison de famille » où ils se trouveraient avec les autres enfants susceptibles d'avoir sur eux une influence favorable, ni même dans un pavillon où ils ne côtoieraient que des enfants de leur âge ou de leur milieu; leur entrée dans tel ou tel bâtiment est plutôt subordonnée à la vacance des places ici ou là. De plus, à l'atelier ou aux champs, en classes et dans les cours, il arrive que plusieurs familles soient mêlées; le principe qui avait présidé à la fondation de la colonie n'est plus respecté. De sorte qu'à l'heure actuelle, des enfants de moins de 13 ans sont placés à côté de grands garçons et que des pupilles difficiles de l'Assistance publique voisinent avec des enfants qui ont passé devant les tribunaux.

En réalité on pratique à Mettray le système des familles de 40 enfants, parce qu'on a des locaux d'un genre particulier dont l'édification a répondu à un certain plan, et on s'y tient, mais ce système, au total, ne présente pas des garanties plus sérieuses, au point de vue de la sélection, que celui pratiqué dans les colonies publiques.

Quant à l'école Saint-Joseph qui, comme la ferme Chanteloup possède un internat approprié, et qui, avant la loi de 1912, recevait déjà dans un quartier spécial les mineurs de 13 ans déférés aux tribunaux répressifs, rien, en fait, n'a été modifié depuis 1912 au système antérieur, et l'appellation d'internat approprié qu'on peut se plaire

à donner à cette institution ne correspond à aucun changement par rapport à son fonctionnement ancien.

Il y a, comme avant, une sélection entre les plus grands et les plus petits, mais ainsi réduite à la question d'âge, elle ne tient nullement compte de la provenance pénale; les « éduqués » de l'article 6 de la loi de 1912 sont purement et simplement confondus avec les acquittés en vertu de l'article 66, ou les condamnés par application de l'article 67 et envoyés en colonie.

A quoi s'est donc ramenée à Frasne-le-Château l'innovation de la loi de 1912 ? Aux dires de la Supérieure, à compliquer les écritures. Tandis qu'avant cette loi les états, autrefois mensuels, trimestriels aujourd'hui, des mineurs délinquants (l'institution n'en reçoit pas d'autres, pas de pupilles de l'Assistance, pas d'orphelins) étaient envoyés à la Préfecture, en bloc, l'établissement est obligé actuellement de les scinder et d'adresser à chaque tribunal en plusieurs exemplaires, les états afférents aux mineurs de son ressort. Le Préfet ne reçoit que les états afférents aux enfants placés par l'Administration pénitentiaire. Or, les tribunaux intéressés sont, actuellement, au nombre de 20, et l'accroissement du travail matériel qu'exige la diffusion de ces bordereaux constitue en fait la seule innovation que la loi de 1912 a apportée dans le fonctionnement de cette colonie.

La population des enfants, provenant de l'Administration pénitentiaire était en octobre 1921 :

A Mettray	146
A Sainte-Foy	10
A Saint-Joseph	41
A Bar-sur-Aube	17
A Montpellier	61
A Limoges	86

CHAPITRE II

HYGIÈNE GÉNÉRALE. — ALIMENTATION. — HABILLEMENT. — SOINS MÉDICAUX

Les critiques auxquelles avait été amenée l'Inspection générale dans son rapport de 1910, quant à l'hygiène et aux soins donnés aux enfants n'ont pas toutes été reproduites dans les rapports individuels consécutifs à la dernière tournée. Cela tient à ce que ces critiques visaient, d'une part, des établissements qui, pour diverses raisons pressenties par l'Inspection générale et dénoncées dans ce rapport, ont actuellement cessé de fonctionner, et que, d'autre part, dans le nombre relativement restreint des établissements qui sont demeurés ouverts, figurent précisément ceux auxquels ces observations s'adressaient

le moins. En outre, le départ d'un nombre important d'enfants a pu agir dans le sens de l'accroissement du confort de ceux qui restaient; ici, c'est l'hygiène des locaux qui s'est trouvée améliorée; là, la nourriture, plus familiale, a été plus soignée; presque partout le personnel affecté à moins de pupilles a pu lui consacrer plus de soins.

D'une façon générale, les prescriptions du règlement de 1869 qui sont extrêmement minutieuses sur ce point semblent être observées en principe.

Toutefois, on assiste encore dans un certain nombre de colonies, à Saint-Joseph notamment, à des différences de régime entre les valides et à un système de supplément de vivres accordés, soit à titre de récompense, soit à l'occasion de l'exercice de certaines fonctions, système qui n'est pas sans offrir des inconvénients et dont l'efficacité morale est douteuse.

Les effets de vestiaire ne sont pas toujours ni fournis suivant les quantités réglementaires ni entretenus avec le soin désirable. C'est ainsi qu'à Mettray par exemple le rapport de l'Inspecteur général signale l'absence de la fourniture de chaussettes aux enfants, bien que cet article soit compris dans l'énumération du trousseau réglementaire.

Il ne faudrait pas qu'un souci d'économie, que les circonstances actuelles peuvent parfois excuser, allât jusqu'à priver les pupilles des objets indispensables à leur habillement.

L'état sanitaire des pupilles des colonies privées est dans son ensemble satisfaisant. La situation en plein air de ces établissements, sauf ceux de Montpellier et de Limoges) le travail des champs des pupilles, contribuent à ce bon résultat.

Cependant l'Inspection a pu signaler que toutes les précautions ne sont pas prises, lors de l'affectation des pupilles aux établissements destinataires, en vue d'en exclure des jeunes gens atteints de maladies exigeant des soins que ces établissements ne sont pas en état de leur fournir. C'est ainsi qu'en 1921, cinq jeunes gens de 18 ans atteints de syphilis ont dû être dirigés sur l'hôpital dès leur arrivée à Mettray.

Ceci amène à fournir quelques précisions sur l'établissement de Limoges auquel l'Administration pénitentiaire ne confie que des vénériennes et des jeunes détenues enceintes. Or, pour ces dernières on peut se demander si ce transfert n'offre pas plus d'inconvénients que d'avantages. Il occasionne, en effet, des frais de transport élevés qui sont souvent inutiles, car il advient qu'avec la lenteur des formalités administratives le terme de la grossesse précède l'arrivée à Limoges (l'accouchement au surplus a lieu à l'hôpital et non à l'asile Sainte-Madeleine).

Si l'installation dans les autres colonies d'une maternité-crèche se heurte à des difficultés, il serait tout au moins possible d'obvier aux circuits, par l'envoi direct à Limoges en demandant aux surveillants chefs qui ont à garder des mineures enceintes de faire connaître cette situation à l'Administration centrale. Si le terme de la grossesse était

proche il serait à désirer que le transport à l'hôpital du lieu put être envisagé aussi bien pour les mineures que pour les adultes.

Quant aux vénériennes qu'il y a intérêt évidemment à concentrer dans un même établissement (et à cet égard, il a été constaté dans certaines colonies la présence de plusieurs jeunes filles syphilitiques qui y recevaient les soins que demande leur état) il convient d'observer que le prix de journée réclamé à l'Administration par l'asile Sainte Madeleine, 4 fr. 50, est relativement élevé. Aussi, l'inspecteur qui a visité l'établissement a-t-il suggéré que l'école professionnelle de La Faye située dans le même département et qui traite parmi ses pupilles de l'assistance des jeunes filles atteintes de maladies vénériennes, soit autorisée à recevoir les pupilles traitées actuellement à l'asile Sainte-Madeleine. Il y aurait là un avantage, tant pour l'Etat qui y paierait un prix de journée moins élevé, que pour les mineures elles-mêmes, qui y trouveraient dans une installation moderne (quartiers séparés, dortoirs cellulaires) les meilleurs soins.

Cette suggestion, pour être réalisée, devrait avoir, bien entendu, l'agrément du Conseil général de la Haute-Vienne, puisqu'il s'agit d'une école professionnelle départementale.

CHAPITRE III

INSTRUCTION SCOLAIRE

L'Inspection générale a constaté très favorablement que les établissements de Saint-Joseph et de Sainte-Foy ont adopté un système analogue à celui qui est appliqué à la colonie alsacienne de Haguenau, et suivant lequel les enfants d'âge scolaire ne sont en principe occupés qu'à des travaux d'ordre scolaire.

A Sainte-Foy, ce système est absolu.

A Saint-Joseph, la répartition des enfants est faite en deux groupes, les travailleurs et les écoliers. Ceux-ci sont divisés en 3 classes ; les cours ont lieu toute la journée et sont entrecoupés de récréations ; c'est le système des lycées et collèges. Toutefois, l'établissement estimant nécessaire que les écoliers fournissent en même temps un travai manuel a adopté une formule consistant, au lieu d'enchevêtrer ces deux sortes d'occupations dans le même jour, à alterner les jours de travail scolaire et ceux de travail manuel.

Ainsi, il y a école tous les jours ; mais c'est alternativement la première ou la 2e moitié des écoliers qui y assistent, l'autre moitié assurant l'exploitation du domaine.

Même appliquée avec ce correctif, cette méthode est bonne ; elle aboutit à ce résultat qu'il n'existe plus aucun illettré parmi les petits ; tous les enfants qui entrent à la colonie avant 13 ans savent lire et écrire à 13 ans. En effet, à raison de 6 heures de classe par jour,

tout enfant ne resterait-il qu'un an à la colonie, peut apprendre les rudiments de l'instruction primaire, tandis qu'en 4 ou 5 ans au régime d'une heure de classe par jour, le reste étant consacré aux travaux d'ateliers ou des champs, un enfant peut ne jamais apprendre quoi que ce soit.

A l'asile Sainte-Madeleine, de Limoges, où l'instruction scolaire n'est donnée qu'une heure par jour, la Supérieure déclare que ce laps de temps constitue le maximum que l'on puisse obtenir de l'attention et de la bonne volonté de ses élèves. Cette réponse n'est pas saisfaisante ; il est toujours possible de faire au moins deux heures de classe par jour, l'une pendant la matinée et l'autre après-midi, sans rebuter les natures les plus inaptes. Au surplus, cet établissement ne possédant qu'un nombre de pupilles très restreint, l'action de la sœur institutrice s'exercerait dans les conditions les plus favorables pour obtenir des résultats.

A Mettray les classes ne durent qu'une heure et demie par jour et c'est insuffisant. Cependant, la proportion des illettrés entrés à la colonie qui est de 25 p. 100 environ pour les enfants de la loi de 1912 et de 30 p. 100 pour ceux de l'Assistance publique serait, d'après la direction, bien moindre à la sortie.

L'insuffisance du personnel enseignant, la difficulté d'augmenter le nombre des heures de classe, les nombreuses mutations survenant dans le personnel des pupilles, qui obligent à recommencer le syllabaire à chaque arrivée d'enfant ont contraint la colonie de Mettray à s'en tenir à l'enseignement des toutes premières notions scolaires ; il n'est plus fait de classe de préparation pour le certificat d'études.

Mais le Conseil d'administration de Mettray s'est à juste titre préoccupé de cette situation et des démarches sont en cours auprès du Ministère de l'Instruction publique en vue de l'affectation d'un certain nombre d'instituteurs. Il est grand temps qu'une amélioration notable intervienne dans cette ordre d'idées.

CHAPITRE IV

ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Les observations et les critiques du rapport sur les colonies publiques touchant l'insuffisance du caractère professionnel de la plupart des travaux effectués dans ces établissements s'appliquent aux travaux pratiqués dans les colonies privées.

Sans doute, à la décharge de ces établissements deux considérations sont à faire valoir: la première c'est que la constitution de l'outillage technique n'est pas toujours à la portée de leurs possibilités financières.

La seconde, c'est que, plus encore que pour les établissements de l'État, alimentés par les ressources générales du budget et dont le

fonctionnement comme celui des établissements d'enseignement scolaire peut sans grand inconvénient se traduire par un déficit, le fonctionnement des établissement privés doit sous peine de la mort de l'établissement se solder sinon par des bénéfices du moins par l'équilibre des dépenses et des recettes ; la conséquence c'est que les pupilles employés à l'établissement doivent avant tout en assurer la meilleure exploitation possible.

D'autre part, l'apprentissage des métiers les plus simples devient une chose difficile et d'un rendement insignifiant lorsqu'on se trouve en présence de natures peu dociles ou inertes ; on compte de nombreuses malfaçons, et qui ne sont pas toujours involontaires.

Ici encore, les difficultés de recruter un personnel à la fois technique et éducateur ont amené certaines colonies à fermer des ateliers qui auraient pu, cependant, rapporter au lieu de coûter, grâce à la vente au dehors.

Enfin, une autre cause de l'abandon de l'instruction professionnelle dans certaines colonies est l'excessive diminution du nombre des pupilles. A Sainte-Foy, il existe encore d'anciens surveillants tonneliers et for gerons, mais il n'y a plus d'atelier de tonnellerie ni de forge, parce qu'il n'y a pas assez de pupilles. Il n'y a plus les ateliers de menuiserie et de vannerie qui fonctionnaient autrefois.

A Saint-Joseph, où l'on confectionne à la colonie les vêtements des enfants, certains pourront devenir tailleurs ; deux ou trois pourront prendre le métier de boulanger ; mais sans parler de ceux qui sont employés au lavage de la vaisselle ou des parquets, il y a une quinzaine d'enfants affectés à la buanderie, et l'on ne voit pas trop bien quel parti ils pourront tirer de ce métier si peu masculin. A tout le moins il faudrait, pour ces emplois ménagers, pratiquer un système de roulement.

A Mettray, l'exploitation agricole qui s'étend sur plus de 500 hectares occupe 300 enfants c'est-à-dire plus des 3/4 environ de l'effectif. Il n'y a pour ainsi dire pas de pupilles aux ateliers, si l'on met à part les métiers qui sont les accessoires des travaux ruraux, et ceux qui concourent à l'entretien de la colonie ; quant aux tailleurs (13) ou aux cordonniers (2) seront-ils de véritables ouvriers qui pourront gagner leur vie avec ces métiers ?

Seul l'atelier de brosserie travaille pour l'extérieur. Il a produit en 1920 près de 10.000 journées ce qui représente un effectif de 30 à 40 enfants en moyenne.

A la question du travail, se trouve liée celle du pécule.

Elle est extrêmement délicate et s'il fallait lui consacrer les développements qu'elle comporte, son examen dépasserait le cadre de cette étude. Au surplus, elle n'est pas particulière aux établissements pénitentiaires, mais à l'ensemble des œuvres privées et, à ce titre, elle fait l'objet des travaux d'organes consultatifs qui l'examinent sous tous ses aspects. L'Inspection générale se borne donc à signaler

que le pécule des jeunes détenus est d'une manière générale bien peu élevé ; ainsi dans les établissements de jeunes filles, les plus laborieuses peuvent réaliser 3 francs à 3 fr. 50 par mois ; à la Solitude-de-Nazareth la meilleure ouvrière de lingerie a gagné 7 fr. 25 en janvier et février derniers ; sur trois pupilles de l'Administration pénitentiaire, sorties en septembre 1921, la première avait 6 ans et 8 mois de séjour, et son pécule était de 92 fr. 90 ; la seconde, pour 10 mois n'avait que 9 fr. 75 ; la troisième pour 3 ans et 4 mois ne possédait que 24 fr. 75.

A l'asile Sainte-Madeleine, la moyenne mensuelle est de 1 fr. 50 à 2 francs, mais des travaux supplémentaires sont quelquefois exigés des pupilles qui peuvent augmenter leur pécule de 2 fr. 50 à 3 francs. Il serait toutefois à désirer que ces heures supplémentaires ne fussent pas un obstacle à l'emploi normal des journées au détriment, soit du repos des enfants, soit de leur instruction scolaire. (Il n'y a qu'une heure de classe par jour.)

A Bavilliers également le pécule est des plus minimes ; il paraît qu'avant la guerre il atteignait 2 francs à 2 fr. 50 par semaine, c'est à dire près de 10 francs par mois ; or il est moindre actuellement.

Dans les établissements de garçons, tels que Mettray, Sainte-Foy, Saint-Joseph, le pécule est formé de la masse des bons points ; c'est un pécule récompense, jamais un pécule salaire.

Parmi les sorties de la colonie de Mettray en septembre 1921 on trouve pour :

Un peintre ayant séjourné 2 ans, un pécule de 233 fr. 09 ;
Un sabotier — — 2 ans, 4 mois, un pécule de 212 fr. 28 ;
Deux agriculteurs — 2 ans et 6 mois, des pécules de 172 fr. 20 et de 196 fr. 39.

Mais il ne faut pas manquer de signaler qu'il existe ici une disposition particulière qui n'a pas d'équivalent dans nos colonies publiques ; les bons points sont la monnaie courante des pupilles qui peuvent les utiliser pour obtenir soit un supplément de vivres, soit un verre de vin ou de cidre à la cantine. Ces bons points peuvent en outre servir au rachat de punitions légères. Ils s'élèvent, en moyenne, pour l'année, à une valeur de 10.000 francs, dont la moitié environ est dépensée par les enfants dans l'établissement et l'autre moitié versée à leur pécule. Chaque jour des notes sont données à chaque colon par son surveillant d'atelier ; ces notes (conduite, travail, tenue), sont totalisées est transformées en bons points, le coefficient des notes varie suivant le travail et la force de l'enfant.

A Sainte-Foy, les 100 points valent 1 franc pour les mineurs de 13 ans, 2 francs pour les moyens, et 3 francs pour les grands.

Un cuisinier, qui est sorti après 3 ans possédait 200 francs de pécule ; un jardinier, après un laps de temps presque aussi long avait 120 francs ; un cultivateur, après plus de 4 ans, avait 162 francs.

Un autre élément constitutif du pécule est le fait d'occuper certains postes ou grades donnant droit à une rémunération spéciale.

Ainsi, les frères aînés de Mettray, les moniteurs, caporaux ou sergents des autres colonies, reçoivent un supplément de pécule ; à Saint-Joseph l'adjudant touche 0 fr. 25 par semaine ; le sergent 0 fr. 15 ; le caporal 0 fr. 10. A Sainte-Foy on donne, par mois, au fourrier 1 fr. 50 ; au caporal 1 franc ; à l'aspirant 0 fr. 50.

En outre, il advient que les travaux les plus pénibles sont rémunérés à part. A Sainte-Foy, les vignerons reçoivent en plus des bons points, 1 fr. 20 par mois ; les agriculteurs 1 franc et 0 fr. 80 ; les jardiniers 1 franc.

Les galons de bonne conduite sont une dernière source constitutive du pécule ; à Mettray, le galon d'un an donne droit à la somme de 8 francs ; celui de deux ans, à 15 francs, celui de 3 ans à 25 francs.

Enfin, il existe des primes exceptionnelles. A Sainte-Foy, on alloue des prix de travail : un prix de 100 francs au colon qui a donné le plus de satisfaction à tous égards ; à Mettray ce sont des livrets de Caisse d'épargne qui sont attribués au meilleurs sujets.

Voici à titre d'exemple le tableau des récompenses pécuniaires accordées par la colonie de Mettray en 1920 pour une population moyenne de 390 enfants.

	PRIMES	BONS POINTS	TOTAL
Travail.....	5.876,79	9.186,05	15.062,84
Moniteurs de classe, musique, tambours, meilleurs élèves...	143,55	414,25	557,80
Emplois spéciaux, corvées diverses..	278,60	737,15	1.015,75
Galons.....	1.386,25	»	1.386,25
TOTAL....	7.685,19	10.337,45	18.022.64

Conformément au règlement du 15 juillet 1899, lorsque le pécule dépasse 20 francs le surplus est versé à la Caisse d'épargne ; cette disposition a été perdue de vue à Sainte-Foy pendant la guerre. Il faut souhaiter que le règlement soit à nouveau appliqué dans tous les établissements.

CHAPITRE V

RÉGIME DISCIPLINAIRE

Le règlement est en général appliqué ; mais avec des variantes assez sensibles d'une colonie à l'autre, qui répondent à la conception que chaque directeur se fait des moyens d'amendement des pupilles. Pour les récompenses pécuniaires il existe une diversité notable

dans les conditions d'attribution, le montant des primes et la nature des récompenses elles-mêmes. Pour les autres récompenses, on trouve à Mettray : les félicitations publiques, les bonnes notes inscrites au bulletin de statistique morale, l'inscription au tableau d'honneur après 3 mois sans punition, au tableau spécial du travail, à celui du mérite scolaire, les galons et les fonctions spéciales. A Sainte-Foy, on donne des récompenses en nature qui sont la conséquence de l'inscription au tableau d'honneur. Les petits de Saint-Joseph reçoivent avec les galons la croix d'honneur.

Pour les punitions même diversité ; on a recours au blâme public à l'occasion de la lecture des notes hebdomadaires, à la revue du dimanche (Sainte-Foy) au piquet, au peloton de punition, ignoré dans les colonies publiques (Mettray) au pain sec et de rigueur (Mettray) au retrait des emplois de confiance, aux mauvais points avec répercussion sur le pécule (Sainte-Foy), au lit de camp pour les enfants âgés de plus de 15 ans (Mettray), à l'atelier de punition chargé des corvées, à la cellule pour une durée de 8 heures à 15 jours.

D'une façon générale, les locaux disciplinaires sont plus que médiocres, même à Mettray. Dans cette colonie on n'a remédié qu'en partie à ces inconvénients, en ne mettant en cellule que pendant la nuit les enfants punis, tandis que le jour ils sont occupés à un travail manuel dans des locaux spéciaux sous la surveillance d'un agent.

A la Solitude-de-Nazareth, d'après les déclarations de la Supérieure, on a très rarement recours à des punitions comportant une privation alimentaire, jamais la mise au pain sec, c'est la peine de cellule qui est le plus souvent prononcée avec l'isolement sans travail. Il est vrai que les mauvaises têtes ne craignent pas cette peine et que certaines pupilles y voient sans regret un moyen de se soustraire au travail. A Saint-Joseph, les évadés réintégrés sont astreints à porter un costume spécial. Il semble d'ailleurs que dans cette colonie les évasions soient assez nombreuses. De même à Mettray on compte plus de 100 évasions en 1920, et une trentaine dans les premiers mois de 1921.

CHAPITRE VI

SORTIE DES COLONIES

C'est à propos de l'application des mesures destinées à préparer, à faciliter ou à réaliser la sortie des mineurs de la colonie que les établissements privés paraissent mériter la plus importante des critiques qu'appelle l'ensemble de leur fonctionnement. Seul, l'engagement militaire est ouvert aux pupilles dans des conditions satisfaisantes ; par contre, ni les mesures de libération provisoire, ni l'envoi des pupilles en équipes extérieures, ni surtout les placements en dehors de la colonie n'y sont pratiqués comme le prévoient le règlement et la loi.

Le placement constitue cependant non seulement une récompense à laquelle le pupille peut se créer de véritables droits, mais il est même le but vers lequel doit tendre toute l'éducation des colonies, car c'est ainsi que les enfants peuvent faire le réapprentissage de la liberté. C'est contrevenir au règlement et méconnaître le résultat à atteindre que de ne pratiquer aucun placement.

Dans les colonies de jeunes filles, il n'y a pas d'exemples de placement. La Solitude-de-Nazareth n'a pu en indiquer qu'un seul remontant à plusieurs années ; la Supérieure craint que le séjour dans la vie libre ne soit de nature à annihiler les effets de la cure morale suivie à la colonie. Ces scrupules montrent sans doute à quel point la direction de la colonie prend soin de ses pupilles, mais ils dénotent un manque de confiance surprenant dans les résultats de la cure entreprise.

Parmi les colonies de jeunes garçons la colonie protestante de Sainte-Foy fait montre d'un esprit analogue ; aucun placement n'a été pratiqué depuis 6 ans. Il existe pourtant une Société de patronage de cette colonie qui pourrait suivre efficacement le pupille une fois placé. Le Directeur de cette colonie déplorant que l'âge d'entrée de ses pupilles soit en général beaucoup trop tardif estime que toute cure morale est impossible dans le trop court espace de temps qui les sépare de leur majorité.

La colonie de Saint-Joseph avait renoncé elle aussi au placement, motif pris de ce que le nombre de ses pupilles suffisait à peine à l'entretien du domaine. Elle a repris, il est vrai, depuis les dernières inspections, ses envois d'enfants à son patronage de Besançon et chez des particuliers ; au 1er octobre 1921, 32 enfants avaient été placés à Besançon, mais la plupart ne sont pas des pupilles de l'Administration pénitentiaire, ce sont des enfants de la loi de 1912 ; on place seulement ceux d'origine urbaine qui offrent les garanties de bonne conduite. Certains logent chez les patrons et viennent au patronage tous les dimanches ; mais le plus grand nombre y rentre à midi et le soir ; des religieuses sont attachées au patronage et la directrice vient les visiter chez les patrons. Il y a ainsi des apprentis ferblantiers, menuisiers, cordonniers, tailleurs etc.. Un contrôle hebdomadaire, au moyen de livrets de correspondance, permet d'avoir l'avis des patrons sur les apprentis. La directrice du patronage qui les vise, adresse aux enfants suivant le cas, éloges, blâmes ou punitions.

Mais c'est surtout à Mettray que l'état d'esprit tout à fait réfractaire au placement serait à modifier ; l'Administration de la colonie ne place pas ses pupilles parce que-dit-elle, « ce sont de grands garçons de 17 à 18 ans ayant déjà trop roulé de tous côtés et qui, arrivant profondément viciés, sont capables de commettre chez leurs patrons les plus graves infractions ».

Conclusions.

Les critiques auxquelles a donné lieu le fonctionnement des colonies publiques se reproduisent, en s'aggravant, dans les établissements privés. que nous venons d'examiner.

Cette infériorité vis-à-vis des colonies publiques, l'Inspection générale peut facilement en dégager les causes en rappelant les observations consignées au cours de cette étude.

C'est d'abord que les établissements privés ont dû, pour vivre, ou plutôt, pour ne pas mourir, orienter leur action vers des objets très différents : recevant des enfants condamnés par les tribunaux, ceux acquittés par les tribunaux et envoyés en correction, les pupilles difficiles de l'Assistance publique et, enfin, ceux confiés à des patronages et placés par ces derniers en colonies, dans des conditions qui nécessitent certainement que l'Administration se préoccupe de les faire contrôler.

Cette multiplicité de l'action des colonies ne pourrait être encouragée que si elle entraînait une sélection rigoureuse entre les diverses catégories d'enfants à relever ; or, nous avons constaté, au contraire, une pénétration regrettable de ces éléments.

Pour être efficace, en second lieu, cette action devrait être la fin exclusive et la pensée constante d'un personnel nombreux et mieux choisi, tandis que nous n'avons même pas retrouvé les garanties, pourtant insuffisantes, que l'État exige de son personnel dans les colonies publiques.

Une autre série de remarques concerne l'absence de placements puis, l'instruction, tant scolaire que professionnelle, donnée de façon bien médiocre. Les colonies privées peuvent sur ces points être taxées de rechercher davantage les moyens d'exploiter convenablement leur domaine que de mettre les pupilles à même de gagner leur vie à leur libération.

Il importe enfin de faire ressortir une regrettable lacune. Il n'existe pas de conseil de surveillance dans les colonies ci-après : Sainte-Foy, Frasne-le-Château, Solitude-de-Nazareth, Sainte-Madeleine à Limoges. A Bar-snr-Aube, le conseil n'a pas encore fonctionné.

III. — APPLICATION DE LA LOI DE 1901

SUR LES ASSOCIATIONS (1)

Au cours de sa tournée de 1912, l'Inspection générale a, pour la première fois, été chargée d'examiner, dans l'ensemble de la France, les conditions dans lesquelles étaient exécutées par les bureaux des préfectures et sous-préfectures, les prescriptions de la loi du 1er juillet 1901 et du règlement d'administration publique du 16 août de la même année.

Les résultats de cet examen, ainsi que les observations et les critiques auxquelles il a donné lieu sont contenues dans le rapport d'ensemble de 1913.

Lors de la discussion de ce rapport, le Comité des Inspecteurs généraux a cru devoir dégager certaines questions de principe sur lesquelles il ne paraît pas utile de revenir. Suivant les termes mêmes de ce rapport, la mission de l'Inspecteur général, dans sa tournée de 1912, « devait se borner à analyser les attributions et prérogatives dévolues, en cette matière par la législation en vigueur, et à se rendre compte de la manière dont l'action de celle-ci, dans sa limitation actuelle, se manifestait à l'égard, tant des associations déclarées que des associations reconnues d'utilité publique. »

La tournée de 1921 avait pour objet d'examiner quel compte il avait été tenu des instructions ministérielles intervenues à la suite du rapport d'ensemble précité.

En outre, l'attention des Inspecteurs généraux était spécialement appelée sur certains points particuliers, entre autres celui de savoir si des observations avaient été faites par les préfectures à la suite de déclarations d'associations dont les statuts prévoyaient d'autres ressources que celles indiquées à l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901.

Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur avait, quelque temps auparavant, été saisi par le Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales d'une importante question touchant les principes mêmes de la loi du 1er juillet 1901. Dans sa session ordinaire de 1920, le Conseil supérieur de l'Assistance publique avait en effet adopté un vœu ayant pour but l'extension de la capacité civile des associations de bienfaisance simplement déclarées, et tendant à autoriser ces dernières, dans les conditions de l'article 910 du Code civil, à recevoir des libéralités entre vifs et testamentaires.

---

(1) Rapporteur : M. Breton, inspecteur des Services administratifs.

Pour répondre en pleine connaissance de cause aux questions posées par son collègue de l'Hygiène, le Ministre de l'Intérieur, *seul chargé de l'application de la loi de 1901*, avait dû se préoccuper de la répercussion que pouvait présenter sur le fonctionnement des associations reconnues d'utilité publique, l'extension de la capacité civile de toutes les associations privées de bienfaisance. En conséquence, il avait chargé l'Inspection générale de se renseigner, au cours de sa tournée de 1921, sur le nombre approximatif des associations de bienfaisance simplement déclarées éventuellement en droit de réclamer le bénéfice de l'adoption du vœu du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Enfin, l'enquête devait s'efforcer de rechercher, si, dès à présent, beaucoup d'œuvres avaient dû, en raison de leur incapacité actuelle renoncer à des dons ou à des legs.

L'exposé ci-après, résumant les observations recueillies au cours de la tournée de 1921 sera divisé en deux parties se rapportant : la première aux associations simplement déclarées, la seconde aux associations reconnues d'utilité publique et à la question de l'extension de la capacité civile des associations de bienfaisance simplement déclarées.

ASSOCIATIONS DÉCLARÉES

Une des premières constatations contenues daus le rapport de 1913 avait trait à l'absence d'instructions générales « à défaut desquelles les préfectures et les sous-préfectures avaient dû procéder expérimentalement ».

La Direction chargée de la loi sur les associations (à cette époque la Direction du personnel) faisant état des observations présentées, combla cette lacune en élaborant, le 25 août de la même année, une circulaire qui rappelait, en les commentant, les prescriptions légales et réglementaires.

Un terme employé par cette circulaire mérite de retenir l'attention, il y est dit, en effet : « Il importe qu'un contrôle actif et efficace soit exercé sur la formation, le fonctionnement et les modifications de ces associations. »

Si le mot « contrôle » devait être pris dans le sens qui lui est ordinairement attribué, on serait tenté de croire que l'autorité administrative peut être amenée à intervenir éventuellement. Or, ni la loi du 1er juillet 1901, ni le règlement du 16 août n'ont entendu établir un contrôle sur la formation et le fonctionnement intérieur des associations comme, par exemple, le droit de prendre connaissance des procès-verbaux de délibération d'assemblées périodiques. Par contre, si l'administration ne possède pas ce droit de contrôle qui pourrait être appelé « contrôle de l'opportunité », elle a le devoir strict de veiller à l'accomplissement des prescriptions formelles

« légales et réglementaires ». La circulaire du 25 août n'a pas voulu dire autre chose.

Cette manière de voir avait du reste été celle à laquelle s'était rallié, lors de la discussion du rapport d'ensemble, le Comité des Inspecteurs généraux.

L'application sérieuse et suivie des instructions de la circulaire du 25 août 1913, aurait pu donner les meilleurs résultats. Malheureusement, le bouleversement apporté dans l'administration par l'état de guerre a été tel que, dans la plupart des cas, elles ont été presque complètement perdues de vue. Sur certains points, toutefois, ayant trait surtout à la matérialité des écritures et au classement des dossiers, quelques améliorations ont été apportées à l'état de choses antérieur.

Concernant l'organisation du service, le rapport de 1913 avait émis l'avis que, dans chaque préfecture, le service des associations devait être placé sous l'autorité d'un seul bureau ou d'une seule division. A cet égard, dans la plupart des préfectures il a été tenu compte de cette recommandation en ce qui concerne les associations déclarées dont le service est confié soit au Cabinet du Préfet, soit à l'une des divisions.

Dans tous les cas, le personnel employé est largement suffisant dans les préfectures et sous-préfectures pour assurer, d'une façon complète et suivie l'application de la loi.

Une pratique, qui tend du reste à se généraliser et ne peut donner que d'excellents résultats est fréquemment employée. Elle consiste dans la remise aux intéressés d'une note détaillée, imprimée ou dactylographiée et contenant, brièvement résumées, l'énoncé de toutes les formalités obligatoires.

Se conformant aux instructions détaillées de la circulaire, un grand nombre de préfectures ont adopté un registre répertoire sur lequel figurent sous un numéro et dans l'ordre chronologique des déclarations, toutes les associations déclarées, la place réservée à chaque association étant suffisante pour que puissent être portées, en face de son titre, dans des colonnes spéciales, toutes les indications prévues par la loi et le règlement d'administration publique ; (c'est-à-dire, siège social et objet de l'association, date de la déclaration, date du récépissé, date de l'insertion au *Journal officiel*, modifications aux statuts et changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association).

Beaucoup ont adopté les registres édités par diverses librairies administratives, et dont l'usage est à recommander ; d'autres, par souci d'économie, se sont contentées de reproduire sur un simple cahier les têtes de colonnes et les titres des mentions citées plus haut. Certaines les ont jugées incomplètes et ont cru devoir en ajouter, par exemple : les noms et adresses du Président et des membres du Conseil d'administration, le nombre des membres et le montant de l'actif, etc,.. En multipliant ainsi le nombre des mentions

portées sur le registre on risque, la plupart du temps, de ne s'en pas servir. L'Inspection générale a constaté un grand nombre de lacunes, même pour des indications des plus importantes comme, par exemple, la date de l'insertion au *Journal officiel* ou celle de la délivrance du récépissé.

Dans certains départements, il a été trouvé, à défaut du registre chronologique, un enregistrement soit alphabétique, soit par communes, soit enfin par catégories.

Pour terminer la série des observations qui peuvent être présentées sur ce point particulier, il convient de signaler qu'un grand nombre de sous-préfectures, faisant usage d'un carnet à souche imprimé, pour l'enregistrement et la délivrance des récépissés, estiment suffisantes les indications portées sur le talon et n'ont pas jugé à propos de posséder un répertoire. Il y a lieu d'ajouter que dans le cas où toutes les mentions portées sur le talon sont régulièrement remplies, cette pratique a l'avantage de présenter une simplification réelle, et peut à la rigueur être considérée comme suffisante.

D'une façon générale, les dossiers renfermés dans des chemises sont classés par ordre chronologique, mais si la plupart contiennent bien la déclaration et deux exemplaires des statuts, le *Journal officiel* manque souvent, et fort rarement on trouve le numéro du *Recueil des actes administratifs*.

L'Inspection générale a rencontré également, à maintes reprises, le système des classements par catégories, classements peut-être logiques mais peu pratiques, et a eu l'occasion de constater que si, dans certaines préfectures et sous-préfectures la tenue des dossiers ne laissait rien à désirer, il n'en était pas de même partout.

Au début de l'application de la loi, on a certes pris soin d'enfermer les pièces dans des chemises, puis petit à petit ces dernières ont disparu, si bien qu'à l'heure actuelle les pièces souvent mal rassemblées par une épingle glissent et s'égarent. Il importe de revenir à une plus réelle conception des choses et à rendre aux dossiers la contexture qu'ils n'auraient jamais dû perdre.

Les récépissés sont ordinairement extraits d'un carnet à souche dont le talon constitue la minute. Le libellé conforme aux recommandations d'une circulaire de 1903 est uniforme. Au bas du récépissé, une note, en caractères italiques, reproduit presque toujours l'extrait de la loi relatif aux modifications et changements survenus dans l'administration ou la direction, ainsi que celui du décret du 16 août concernant la publication au *Journal officiel*.

Mais, si cette pratique est courante, elle ne constitue pas, loin de là, une règle absolue. Nombreuses, en effet, sont les sous-préfectures en particulier où le carnet à souche est inconnu, et où le récépissé est établi sur une feuille de papier timbré. Très rarement, dans ce cas, il en est conservé minute intégrale ; le plus souvent il n'est gardé trace de la date de délivrance que par une mention portée sur

la déclaration ou dans la colonne du registre répertoire, quand il en existe un.

A la suite d'un accord intervenu entre les Ministres de l'Intérieur et des Finances, il a été décidé de rendre uniforme le modèle des récépissés. Ceux-ci doivent être établis uniquement sur une feuille de petit format (0 fr. 60, aujourd'hui 2 fr.). Cependant, dans certains départements, il a été trouvé trace de récépissés délivrés sur un papier de dimension d'un prix plus élevé.

La question de la délivrance du récépissé a donné lieu en 1913, de la part du Comité des Inspecteurs généraux à l'avis motivé suivant :

« Le Comite des Inspecteurs généraux estime que la préfecture ne saurait refuser la délivrance du récépissé sous prétexte que l'association est illégale quant à son objet, ou irrégulièrement constituée.

« Agir autrement serait faire trancher d'une façon arbitraire, par décision administrative, des questions juridiques parfois très délicates et que la législation nouvelle a précisément pour but de réserver aux tribunaux. Mais il lui appartient de saisir éventuellement l'autorité judiciaire des cas qui lui paraîtront motiver un examen de la part des parquets ou justifier des poursuites. La dissolution peut notamment être poursuivie dans le cas de la nullité visée à l'article 13 de la loi, mais c'est au Ministère public qu'il appartient, concurremment avec les sociétaires mécontents ou avec les tiers qui se trouveraient lésés, de faire trancher les difficultés par les tribunaux compétents. »

La circulaire d'août 1913 a reproduit cet avis, mais il n'aurait pas dû s'ensuivre que l'examen des déclarations et des statuts et la suppression des observations préalables à la délivrance des récépissés fussent à peu près abandonnés.

C'est ainsi qu'il a été trouvé, au cours de la tournée actuelle, comme rentrant dans le cadre des associations régies par la loi de 1901, une société coopérative ouvrière et paysanne à capital et à personnel variables, et une chambre de compensation de houillères ayant un capital social de plus de 50.000 francs, sans compter de nombreux groupements ayant comme objet vaguement défini la lutte contre la vie chère, et pratiquant, parmi des buts divers, un partage plus ou moins déguisé d'avantages matériels qui ne sauraient être considérés autrement que comme des bénéfices.

Les parquets sont très rarement saisis, ou bien ils le sont parfois dans des conditions excessives. Ainsi depuis un certain nombre d'années une sous-préfecture envoie tous ses dossiers en communication au Parquet. Ils lui sont retournés régulièrement, accompagnés d'une lettre attestant « que les formalités légales paraissent observées ». La sous-préfecture intéressée peut évidemment prétendre en agissant de la sorte s'être mise à couvert, mais est-ce ainsi que la communication au parquet a été envisagée ?

Par contre, dans un autre département il a été trouvé un certain

nombre d'associations d'anciens combattants dont les statuts identiques envisagent, outre des buts parfaitement louables, « la propagande antimilitariste ». Il y avait peut-être là matière à communication au Parquet.

L'examen des statuts présente un réel intérêt. Il en est bien peu qui ne méritent quelques observations. Un très petit nombre sont convenablement rédigés. Telle association de petite ville a adopté les statuts modèles des associations reconnues d'utilité publique ! Bien qu'en examinant le dossier on constate que les fondateurs avaient, en fait, exactement apprécié la portée de l'article 6, on n'en trouve pas moins dans les statuts au chapitre fonds social, l'énoncé d'un fonds de réserve comprenant : la dotation, le dixième au moins du revenu des biens de l'association, le capital provenant des libéralités, etc., etc...

Pour répondre à la demande qui intéresse tout particulièrement la Direction de l'Administration départementale et communale chargée, à l'heure actuelle, du service des associations, il a été recherché dans les dossiers des préfectures et sous-préfectures si des observations avaient été faites à la suite de déclarations dont les statuts prévoyaient d'autres ressources que celles indiquées à l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901.

Indépendamment des associations, qui, le fait est signalé plus haut, ont jugé à propos d'adopter les statuts modèles des associations reconnues d'utilité publique, un grand nombre contiennent dans leurs statuts des clauses contraires à l'article 6. C'est ainsi que l'on en trouve libellées comme suit : « Les dons de toute nature pourront être acceptés par la Société » ou bien : « les ressources sont constituées par les dons et legs faits par les particuliers », ou encore « par les fonds provenant des libéralités et des donations diverses. »

Sans doute, on peut répondre que ces mentions ne présentent que peu d'intérêt, parce qu'en cas de litiges elles seraient considérées comme nulles et non avenues. Toutefois, on peut se demander si un examen des statuts ne devrait pas être exercé par l'autorité administrative chargée de recevoir les déclarations, en vue d'écarter les clauses contraires à l'article 6, de nature à tromper certains bienfaiteurs éventuels. Il serait également très utile d'établir pour les associations simplement déclarées un modèle-type de statuts permettant aux préfectures et sous-préfectures de faire disparaître les clauses illégales.

Enfin, l'attention des bureaux chargés de recevoir les déclarations doit être spécialement appelée sur la question des membres honoraires dont certains ignorent parfois l'usage fait de leur nom. Les membres dirigeants des associations devraient être en mesure, dans tous les cas, de pouvoir justifier d'une autorisation expresse.

D'autre part, il n'est pas question de revenir sur ce qui a été dit plus haut concernant la délivrance du récépissé. Si on a voulu éviter les décisions parfois arbitraires de fonctionnaires incompétents pour trancher, par décision administrative, des questions juridiques parfois délicates et dont l'appréciation doit être réservée aux tribunaux, il n'en demeure pas moins qu'on a entendu augmenter les garanties éventuelles et non supprimer l'examen et le contrôle, dans le sens que nous avons défini, des autorités administratives.

La délivrance du récépissé dans les cas douteux doit être immédiatement accompagnée d'une communication au Parquet, sous peine de méconnaître gravement l'esprit et la portée de la loi.

On ne peut prétendre ignorer la nécessité de faire procéder, dans le mois qui suit la délivrance du récépissé, à l'insertion au *Journal officiel*. En effet, indépendamment des recommandations verbales, souvent répétées dans une note écrite, le récépissé contient presque toujours, *in fine*, l'extrait de l'article 1er, § 2, du décret du 16 août 1901. Malgré toutes ces précautions, l'accomplissement de cette prescription est très variable d'une préfecture à l'autre, et bien des dirigeants de sociétés estiment qu'ils ont satisfait aux formalités quand ils ont effectué le dépôt de la déclaration et de deux exemplaires des statuts à la préfecture ou à la sous-préfecture.

D'une façon courante l'administration n'intervient pas dans la publication au *Journal officiel* qui incombe aux intéressés.

Toutefois, dans certaines préfectures le bureau qui reçoit les déclarations se charge de faire procéder à l'insertion. La généralisation de cette pratique ne semble devoir présenter que des avantages et il y a lieu de la recommander.

Quoiqu'il en soit, la circulaire du 25 août 1913 est formelle sur la déchéance entraînée par le défaut d'insertion dans le délai légal et recommande : 1° de rechercher les associations irrégulièrement constituées faute d'insertion au *Journal officiel* et de les informer qu'elles devront faire une nouvelle déclaration dans les formes prescrites, suivie d'une insertion dans le délai d'un mois, si elles entendent bénéficier des dispositions de l'article 6 ; 2° d'aviser à l'avenir les associations de la déchéance qu'entraîne le défaut d'insertion dans le délai légal et de veiller à ce que ces insertions soient régulièrement faites par les soins des déclarants. Ces instructions ont, trop souvent été perdues de vue.

Il a été signalé que quelques associations s'étaient refusées à faire la publication nécessaire en prétextant le prix trop élevé de l'insertion. C'est toutefois l'infime minorité et l'argument ne saurait être retenu.

Depuis la guerre l'insertion au *Recueil des actes administratifs* ne s'effectue pas avec la même régularité que par le passé. Cela tient en partie à des difficultés d'impression dont il faut tenir compte, mais qui doivent tendre à disparaître à l'heure actuelle.

Les sous-préfectures envoient d'ordinaire à la préfecture un extrait du *Journal officiel* accompagné d'une note constituant pour ainsi dire le bon à insérer au *Recueil*. C'est la manière la plus fréquemment employée.

Certaines sous-préfectures, par contre, se croient obligées de se des-

saisir du dossier complet qui ne leur est généralement pas retourné par la suite. Cette procédure n'est pas acceptable ; les dossiers pouvant être éventuellement consultés par des tiers, doivent en tout état de cause, être conservés à la sous-préfecture du lieu où l'association a son siège social.

Mais si la question de la publication au *Journal officiel* soulève des critiques, elles sont relativement modérées au regard de celles qui peuvent être faites en ce qui concerne la notification des modifications et des changements et la tenue des registres sur lesquels ces modifications doivent être portées.

Aux termes de l'article 5, § 6, de la loi, et des articles 6 et 31 du décret du 16 août 1901, les modifications apportées aux statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction des associations doivent être notifiés dans un délai de trois mois et transcrits sur un registre spécial, coté et paraphé par le Préfet ou son délégué, tenu au siège de chaque association.

L'Inspection générale ne peut que renouveler les observations contenues à ce sujet dans le rapport de 1913 et constater à nouveau que l'application de cette partie de la loi et du règlement est à peu près complètement négligée.

Voici, résumés dans un tableau d'ensemble quelques chiffres permettant de se rendre compte des différences apportées dans l'exécution des prescriptions légales et réglementaires dans un certain nombre de départements (Préfectures et Sous-Préfectures).

NOMBRE D'ASSOCIATIONS déclarées.	NOMBRE D'ASSOCIATIONS n'ayant pas fait l'insertion au *Journal officiel*.	NOMBRE de MODIFICATIONS	NOMBRE de REGISTRES soumis au visa.
124	27	21	10
142	20	61	70
136	27	6	0
183	90	41	?
74	41	12	?
80	0	23	80
62	0	24	?
76	24	6	0
49	27	0	0
170	27	81	?
45	23	1	0
59	50	2	0
113	24	37	?
61	3	36	10
23	0	0	0
140	89	27	?
52	17	3	?
44	0	1	25
91	21	36	7
30	17	1	?
70	4	12	?
41	40	19	28

Ces chiffres se passent de commentaires et montrent que, suivant que l'administration s'est efforcée ou non de veiller à l'exécution des prescriptions légales et réglementaires les résultats plus ou moins appréciables viennent consacrer ses efforts.

Il n'a jamais été signalé aux inspecteurs en tournée que communication des registres spéciaux ait été demandée. D'autre part, il n'a été relevé aucun cas d'application des sanctions prévues à l'article 7, § 2, de la loi.

La circulaire du 25 août terminait ses instructions relatives aux associations déclarées par une recommandation importante sur la nécessité de rechercher, par tous les moyens possibles, les associations ayant disparu. L'Inspection générale a pu se rendre compte qu'il n'avait été tenu compte de cette recommandation que dans une faible minorité de départements.

Si l'on se basait, à l'heure actuelle, pour connaître le nombre des associations existant réellement en France sur les renseignements donnés par les préfectures et sous-préfectures, on obtiendrait un chiffre ne correspondant nullement à la réalité.

ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE

ET EXTENSION

DE LA CAPACITÉ DES ASSOCIATION DE BIENFAISANCE

Le contrôle qui peut être exercé sur les associations simplement déclarées, se limite, nous le répétons, à l'application des dispositions légales et réglementaires. Il est plus étroit et plus étendu à l'égard des associations reconnues d'utilité publique. La loi et surtout le règlement du 16 août, dans son chapitre 2, articles 8 et 13 ont précisé minutieusement les formalités préalables, indiqué expressément les pièces à joindre à la demande, ainsi que la teneur des statuts. Ces derniers, du reste, doivent être établis suivant un modèle préparé par le Conseil d'État.

Il serait naturel de croire que les autorités administratives apportent un soin plus attentif à l'exécution des prescriptions légales et réglementaires qui sont amplement développées dans le titre II de la circulaire du 25 août 1913. Or, il n'en est rien, et l'Inspection générale a le regret de constater à nouveau que l'exécution de prescriptions formelles laisse, presque partout, considérablement à désirer.

Pour mettre en harmonie avec la réglementation moderne les statuts de certaines associations reconnues d'utilité publique avant 1901, qui ne prévoyaient pas l'envoi régulier aux autorités administratives des comptes et rapports annuels, et ne contenaient aucune clause relative au contrôle du fonctionnement et de la comptabilité

de l'association, la circulaire de 1913 recommandait aux préfectures d'inviter lesdites associations à adresser une demande régulière de modification de statuts de manière à les rendre conformes à ceux admis par la réglementation nouvelle.

Non seulement il n'a presque jamais été tenu compte de cette recommandation, mais l'Inspection générale a pu constater que le contrôle des associations reconnues antérieurement à la loi de 1901 était laissé de côté à de nombreux points de vue.

Le Comité des Inspecteurs généraux avait, dans le rapport de 1913, émis l'avis que la conservation des dossiers des associations déclarées et de celles reconnues d'utilité publique, devait être placée sous la responsabilité d'un seul bureau ou d'une seule division, tandis que les autres services intéressés conserveraient pour leurs besoins courants des copies collationnées des pièces essentielles telles que les statuts, auxquelles il est nécessaire de se référer en diverses circonstances.

Des améliorations sensibles — signalées ci-dessus — ont été apportées dans la conservation et la centralisation des dossiers des associations simplement déclarées, mais les errements anciens se sont presque partout perpétués quant à ceux des associations reconnues, qui continuent à être classés d'après l'objet de l'association. Cette pratique en ce qui concerne le défaut de centralisation, permet du reste aux bureaux respectifs, en cas d'observations formulées par l'autorité supérieure, de n'être jamais responsable de l'état de choses constaté.

La tenue d'un registre répertoire contenant les principales indications jugées indispensables : (but poursuivi, siège, date du décret de reconnaissance, date des décrets ou arrêtés ayant autorisé soit des modifications de statuts, soit l'emploi de dons et de legs, soit la vente ou l'acquisition d'immeubles ou de valeurs mobilières dépendant du fonds de réserve, ainsi que les changements survenus dans l'administration de ces associations), est à peu près générale dans les préfectures et sous-préfectures comptant un certain nombre d'associations reconnues. On ne le trouve ordinairement pas dans celles qui n'en possèdent qu'une ou deux. Cela n'aurait du reste que peu d'intérêt si les dossiers étaient toujours bien tenus.

Très rares sont en effet les dossiers que l'on trouve complets et qui comprennent, en dehors des éléments qui doivent figurer dans celui de toute association déclarée, une ampliation du décret de reconnaissance, un exemplaire des statuts approuvés, ainsi que la série des comptes et rapports annuels.

Le plus souvent, il manque une ou plusieurs de ces pièces importantes. La série des comptes et rapports annuels est rarement complète.

Parfois le dossier consiste simplement dans une chemise renfermant seulement une série de pièces de correspondance remontant à un certain nombre d'années. Ailleurs, les dossiers, disparus au cours d'un incendie n'ont jamais été reconstitués. Dans la préfecture où ce fait s'est produit, les cinq dossiers d'associations reconnues sont, depuis près de quinze ans, constitués par cinq chemises à l'intérieur desquelles on ne trouve que quelques renseignements sommaires.

Lorsque des renseignements sont adressés par le Ministère, les préfectures et sous-préfectures qui devant les posséder en droit, ne peuvent les trouver en fait dans leurs dossiers incomplets, s'empressent de les demander aux présidents des associations dont il s'agit, et les réponses sont transmises intégralement au Ministère la lettre une fois démarquée.

Presque partout les dossiers antérieurs à la loi de 1901 sont incomplets, beaucoup ont été égarés. Dans une préfecture où un inspecteur demandait communication de l'un de ces dossiers, il lui fut répondu ingénument qu'il avait été placé aux archives.

La question des modifications et des changements survenus dans l'administration ou la direction des associations reconnues, qui doivent être notifiés dans les trois mois à la préfecture ou à la sous-préfecture, appelle les mêmes observations et les mêmes critiques que celles présentées plus haut pour les associations implement déclarées.

Certaines associations n'en ont jamais effectué. Pour d'autres on en trouve trace, mais en nombre combien insuffisant ! On a relevé notamment dans les dossiers de deux associations reconnues à peu près à la même époque, il y a plus de trente ans, que l'une ne contient trace que de deux changements et l'autre que de quatre !

Les règlements intérieurs dont il est question à l'article 24 des statuts modèles, se trouvent rarement aux dossiers. Il est généralement impossible de savoir si leur envoi au Ministère de l'Intérieur a jamais été effectué.

Enfin les rapports annuels et les comptes ne sont pas envoyés régulièrement. Dans les préfectures et sous-préfectures où le service est le mieux assuré, l'envoi des comptes n'a pas été effectué depuis 1918 ou, tout au plus, depuis 1919.

Certaines associations possèdent les registres prévus à l'article 6 du règlement de 1901, mais jamais il n'a été signalé, en cours de la tournée, que communication de ces registres ainsi que des pièces de comptabilité ait été demandée.

En résumé, l'action et le contrôle de l'administration sont tout à fait insuffisants. Ils ne se manifestent partiellement qu'en matière d'acceptation de dons et legs, ou d'aliénation de biens dépendant du fond de réserve ; en un mot : lorsque l'association est obligée de fournir un dossier à l'occasion d'une affaire qui ne peut être réglée que par l'intervention de l'autorité publique.

Le contrôle sur place et la surveillance prévus dans les statuts ne sont nulle part organisés. Cette grave lacune ne permet pas de se faire une idée exacte et précise des conditions de fonctionnement intérieur des associations reconnues d'utilité publique.

Le rapport de 1913 consacrait quelques lignes à l'intérêt que certains milieux attachaient à l'extension de la capacité civile des associations de bienfaisance. Il rappelait, en particulier l'étude présentée en 1900 par M. Hébrard de Villeneuve, vice-président du Conseil d'État et le projet de vœu auquel elle a donné lieu au Conseil supérieur de l'Assistance publique, tendant à accorder aux associations de bienfaisance simplement déclarées un régime libéral analogue à celui déjà institué pour les sociétés de secours mutuels.

Ce projet de vœu, d'ailleurs, par suite de l'imminence de la modification de la législation en vigueur à cette époque, ne dépassa pas la section qui l'avait préparé.

Lors de la discussion de la loi de 1901 quelques propositions furent faites à la Chambre, au Sénat, ayant pour but de reconnaître en principe à toutes les associations déclarées la personnalité civile comme résultant du seul accord de la volonté des associés.

Ces propositions furent combattues par le Président du Conseil Waldeck-Rousseau et les rapporteurs de la Chambre et du Sénat, qui rappelèrent que la création de la personne juridique, distincte de la personnalité des membres qui composent l'association est l'œuvre de la puissance publique qui accorde ou retire cet avantage suivant les exigences de l'ordre social. Au reste, la théorie de la personnalité civile a fait l'objet de trop de discussions doctrinales pour que nous insistions davantage sur ce point.

La question de l'extension de la capacité civile des associations simplement déclarées de bienfaisance, ajournée mais non abandonnée au cours des vingt années qui suivirent l'application de la loi de 1901, fut reprise en 1920.

Au début de l'année dernière, en effet le Conseil supérieur de l'Assistance publique reprenant la discussion du projet de loi relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privée, le fit immédiatement suivre d'un projet spécial en quatre articles, aux termes duquel les associations simplement déclarées ayant, pour but exclusif l'assistance et la bienfaisance, pourraient, sous réserve de l'approbation du gouvernement et dans les formes prévues à l'article 910 du Code civil, accepter des libéralité entre vifs ou testamentaires, y compris les donations avec réserve d'usufruit.

Une seule obligation forme la contre-partie de cette extension de capacité; elle consiste dans l'engagement de se soumettre à un contrôle analogue à celui auquel sont astreintes les associations reconnues d'utilité publique.

Le projet se termine par deux articles relatifs à la législation sur les œuvres de guerre et accorde implicitement aux associations de bienfaisance simplement déclarées le droit de faire appel à la générosité publique.

Ce projet appelle un certain nombre d'observations et le Comité

des Inspecteurs généraux estime devoir présenter à son sujet quelques réserves.

Il convient de reconnaître que la loi de 1901, s'opposant à ce que les associations simplement déclarées puissent constituer une mainmorte, les a enfermées dans les limites d'une capacité quelquefois trop restreinte, qui fait obstacle à leur développement et peut les empêcher d'atteindre leur but.

D'autre part, une association ayant un but exclusif d'assistance ou de bienfaisance et ne pouvant disposer que des cotisations de ses membres, risque de végéter.

Il ne faut pas oublier, non plus, que depuis 1901,, indépendamment de la loi du 30 mai 1916 sur les œuvres de guerre (qui ne sont du reste pour la plupart, autre chose que des associations de bienfaisance) la loi du 12 mars 1920 a étendu la capacité civile des syndicats professionnels.

On peut donc considérer comme utile une extension de la capacité des associations de bienfaisance. Mais il semble difficile d'admettre dans son intégralité le texte proposé par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, notamment en ce qui concerne l'acceptation des donations avec réserve d'usufruit et le droit de faire appel à la générosité publique en dehors des dispositions de contrôle prévues et organisées par la loi du 30 mai 1916.

Sur le premier point, le gouvernement ne saurait, sans danger, semble-t-il, renoncer à une interdiction remontant à 1831 et dont le bien-fondé a été reconnu sans discussion par tous les gouvernements qui se sont succédé depuis cette époque. Sur le second, il convient de rappeler le danger des abus possibles, trop rarement réprimés, et qui ont incité en 1915, le législateur à voter d'urgence une loi spéciale s'appliquant à certaines associations de bienfaisance.

En résumé, l'adoption du projet aboutirait à reconnaître à certaines associations simplement déclarées des avantages supérieurs à ceux qui sont accordés aux associations reconnues d'utilité publique.

Or, l'enquête qui a été effectuée au cours de 1921 dans un certain nombre de départements et dont les résultats ont été consignés dans des rapports individuels n'a pas permis de rencontrer un nombre important d'œuvres d'assistance ou de bienfaisance, s'étant en raison de leur incapacité actuelle trouvées dans la nécessité de renoncer à des dons ou legs éventuels.

Elle laisse craindre, d'autre part, que loin de faciliter le développement de certaines œuvres et de donner un nouvel essor à la générosité privée, l'éparpillement des efforts de cette générosité entre un nombre considérable d'œuvres, toutes intéressantes par leur objet, mais d'importance très inégale, n'ait pour résultat de rendre vains ces efforts et de priver les œuvres en mesure de

réaliser utilement leur but, de secours qui iraient à d'autres œuvres moins préparées à exercer une action utile.

Quoi qu'il en soit, le Comité des Inspecteurs généraux, reprenant les conclusions du rapport d'ensemble de 1920 sur les œuvres de guerre, se rallierait au principe de l'extension de la capacité civile des associations de bienfaisance simplement déclarées, si cette importante question n'était pas examinée à part et disjointe de l'ensemble du projet sur la surveillance des œuvres de bienfaisance privée dont elle ne saurait être qu'une conséquence.

Étendre la capacité civile des associations de bienfaisance privée, sans avoir, au préalable défini et précisé les modalités du contrôle auquel elles seront soumises, serait inopportun.

IV. — SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS LIBÉRÉS (1)

A l'occasion de la répartition entre les départements libérés de la somme de 12 millions votée par le Parlement pour 1921, et en vue d'établir les bases sur lesquelles pourrait être faite cette répartition, l'Inspection générale a été amenée à l'examen des budgets des départements des Régions libérées.

Avant d'étudier la répercussion qu'a eue sur la situation financière de ces départements l'invasion ennemie, il n'est pas sans intérêt de voir quel a été, comparativement, le nombre des communes endommagées dans chacun des dix départements des Régions libérées.

Très élevé dans le département de l'Aisne qui est celui qui a eu le plus à souffrir de la guerre, le nombre des communes endommagées est peu important dans le département des Vosges, surtout si on n'envisage que les communes dont la dévastation dépasse 50 p. 100.

La situation respective de chacun des départements au point de vue du nombre des communes endommagées ressort du tableau suivant:

DÉPARTEMENTS	COMMUNES des DÉPARTEMENTS	COMMUNES complètement DÉVASTÉES	COMMUNES DÉVASTÉES à plus de 50 p. 100	COMMUNES ENDOMMAGÉES	COMMUNES INDEMNES	PROPORTION du TOTAL des communes complètement dévastées et dévastées à plus de 50 p. 100 par rapport au nombre total des communes des départements.
						p. 100
Aisne	841	150	379	293	19	62,8
Ardennes	503	59	87	332	25	29
Marne	662	44	109	332	177	23,1
Meurthe-et-Moselle	600	34	92	159	43	21
Meuse	586	175	160	74	177	57
Nord	668	152	192	262	62	51,5
Oise	701	81	56	455	109	19,5
Pas-de-Calais	905	167	136	70	532	33,4
Somme	836	79	206	81	470	34
Vosges	531	1	5	100	425	1,1

(1) M. Constantin, inspecteur général. Rapporteur.

Il y a, du reste, lieu d'observer que le tableau ci-dessus n'est établi qu'à titre d'indication et que les chiffres qui y sont portés ne pouvaient constituer une base pour établir la proportion d'évaluation des dommages dans chacun des dix départements, étant donnée la différence considérable qui existe entre l'importance des communes; il suffit en effet de signaler que, par exemple, les villes de Reims et de Saint-Quentin comptent chacune pour une unité de même que d'autres communes qui n'avaient que quelques centaines d'habitants.

SOLDES DES COMPTES DE L'EXERCICE 1920.

Les soldes pour chaque département tels qu'ils résultent des comptes financiers établis pour l'exercice 1920 sont les suivants :

	EXCÉDENTS	DÉFICITS
Pour le département de l'Aisne		7.019.423
— — des Ardennes	622.402	
— — de la Marne	2.239.686	
— — de la Meurthe-et-Moselle.		4.328.552
— — de la Meuse	605.183	
— — du Nord	(Le compte n'avait pas encore été établi.	
— — de l'Oise	1.497.905	
— — du Pas-de-Calais	3.307.996	
— — de la Somme		911.703
— — des Vosges	294.287	

Ces chiffres ne donnent pas une idée exacte de la situation financière des départements, car ils résultent des opérations de recettes réellement recouvrées et des dépenses réellement effectuées. Or, en fin d'exercice il y a des recettes à recouvrer et des restes à payer.

En faisant état dans les comptes financiers de 1920 des restes à recouvrer et des restes à payer, c'est-à-dire en ajoutant les premiers aux recettes et les seconds aux dépenses, on obtient les chiffres suivants, qui diffèrent notablement des soldes indiqués plus haut :

	EXCÉDENTS	DÉFICITS
Pour le département de l'Aisne		6.457.510
— — des Ardennes		5.359
— — de la Marne	2.592.290	
— — de la Meurthe-et-Moselle.		4.454.211
— — de la Meuse	659.775	
— — du Nord		
— — de l'Oise	1.851.147	
— — du Pas-de-Calais	4.411.439	
— — de la Somme	642.471	
— — des Vosges		226 373

Mais dans les comptes financiers de 1920 ne sont pas comprises les subventions dues aux départements par l'État et qui, notamment en

ce qui concerne l'Assistance publique, s'élèvent à des sommes très élevées ; d'autre part il y a dans plusieurs budgets départementaux des fonds ayant une affectation spéciale et qui dès lors n'étant pas disponibles doivent être réincorporés en dépenses au budget supplémentaire.

En tenant compte de ces différents éléments, c'est-à-dire, d'une part, en admettant que les départements aient été payés de toutes les sommes recouvrables qui leur sont dues à un titre quelconque, et en ajoutant ces sommes à ce qu'ils ont réellement recouvré en 1920, d'autre part, en admettant qu'ils aient payé toutes les sommes dont ils sont débiteurs, et en ajoutant ces sommes aux dépenses soldées en 1920, on obtient les chiffres suivants qui donnent d'une façon beaucoup plus exacte que ceux portés dans les deux tableaux ci-dessus une indication de la situation financière des départements en novembre 1921 :

	EXCÉDENTS	DÉFICITS
Pour le département de l'Aisne		4.189.000
— — des Ardennes		1.437.495
— — de la Marne	2.594.414	
— — de la Meurthe-et-Moselle.	2.047.812	
— — de la Meuse		117.021
— — du Nord		10.766.970
— — de l'Oise	2.235.523	
— — du Pas-de-Calais	6.589.051	
— — de la Somme	243.473	
— — des Vosges	398.506	

Il y a lieu d'observer que dans la Marne l'excédent provient de ce fait qu'il a été réalisé un emprunt de 4.700.000 francs destiné à l'équilibre du budget de 1920 ; de sorte que s'il n'y avait pas eu d'emprunt, il apparaîtrait un déficit de 2.105.585 francs au lieu de l'excédent de 2.594.414 francs indiqué au tableau ci-dessus.

Dans le Nord, il y aurait lieu de tenir compte des subventions dues par l'État pour les services d'assistance dans la partie envahie du département pendant le deuxième semestre 1914 et les années 1915 et 1916. Le montant de ces subventions dont le compte n'a pas encore été établi diminuerait d'autant le déficit de 10.766.970 francs. Par contre, le déficit devrait être augmenté du montant des dépenses payées pendant la guerre par les 1.100 régisseurs de fait du département, dépenses dont le compte n'a pas encore été établi.

Il y a donc dans les Régions libérées 6 départements présentant un solde créditeur alors que dans 4 autres seulement il y a déficit, en admettant, ainsi qu'il a été dit, que les sommes qui sont dues leur seraient versées et que les restants à payer seraient soldés.

Il convient au surplus de remarquer que ces excédents seraient moindres et que les déficits seraient plus élevés s'il n'y avait pas eu les subventions qui ont été allouées à ces départements en 1917, 1918, 1919 et 1920 sur les crédits votés par le Parlement.

Ces subventions ont été les suivantes :

DÉPARTEMENTS	10 MILLIONS en 1917	13 MILLIONS en 1918	15 MILLIONS en 1919	13 MILLIONS en 1920	TOTAL
Aisne	3.591.672	2.454.500	2.454.500	3.263 550	11.764.222
Ardennes	1.931.335	1.961.910	2.112.600	1.766.710	7.772.555
Marne	»	1 112.380	1.112 380	1.281.400	3.506.160
Meurthe-et-Moselle	590.500	513.990	513.990	489.900	2.108.380
Meuse	637.063	824.600	834.600	767.240	3.063.503
Nord	2.000.000	2.000.000	8.000.000	4.000.000	16.000.000
Oise	»	237.140	237.140	67.400	541.680
Pas-de-Calais	535.339	584.020	584.020	772.720	2.476.099
Somme	606.957	256.060	256.060	489.280	1.608.357
Vosges	107.121	55.540	46.654	101.800	311.155

PRODUITS DES CENTIMES DÉPARTEMENTAUX

Les produits des centimes constituent la part du budget des recettes demandée aux contribuables du département. Il était intéressant de comparer ces produits en 1913, dernier exercice antérieur à la guerre, avec ceux de l'exercice 1920.

Le tableau ci-dessous permettra de faire, en outre, la comparaison avec les produits *présumés* de l'exercice 1921.

DÉPARTEMENTS	PRODUITS DES CENTIMES départementaux en 1913.	PRODUITS DES CENTIMES départementaux en 1920.	PRODUITS PRÉSUMÉS DES CENTIMES départementaux en 1921.
Aisne	5.031.031	4.144.298	4.233.824
Ardennes	2.147.192	2.358.870	3.478.753
Marne	3.080.073	1.932.508	4.924 371
Meurthe-et-Moselle	2.488.727	3.251.020	3.913.000
Meuse	1.828.148	914.085	2.300.000
Nord	10.486.849	14.431.544	14.605.712
Oise	3.077.153	4.077.153	5.655.715
Pas-de-Calais	4.683.844	6.044.118	6.247.493
Somme	3.817.526	5.011.176	5.011.000
Vosges	1.829.796	2.195.414	2.833.879

Il résulte de ce tableau que dans trois départements seulement le produit des centimes départementaux est moindre en 1920 de ce qu'il était en 1913.

Cette diminution est :

Pour l'Aisne	886.733
— la Marne	1.147.565
— la Meuse	914.063

Par contre, il y a augmentation dans 7 départements.

Cette augmentation est :

Pour les Ardennes	211.687
— la Meurthe-et-Moselle	762.293
— le Nord	3.944.695
— l'Oise	1.000.000
— le Pas-de-Calais	1.360.274
— la Somme	1.193.651
— les Vosges	365.618

Ainsi qu'il sera indiqué plus loin la valeur du centime est, sauf dans le département des Vosges, inférieure en 1920 à ce qu'elle était en 1913, et cependant il y a augmentation du produit des centimes départementaux : elle provient de ce que les Conseils généraux ont voté des nouveaux centimes durant la période de 1914 à 1920.

Il n'eût donc pas été équitable de prendre pour base de la répartition de la subvention votée par le Parlement le déficit des produits des centimes départementaux de 1914 à 1920, car on aurait favorisé les départements qui n'avaient fait que des efforts insuffisants pour augmenter leurs ressources.

D'autre part, trois départements seulement, l'Aisne, la Marne et la Meuse auraient bénéficié de subventions car, ainsi qu'on l'a vu, dans les 7 autres départements, le produit des centimes est supérieur en 1920 à ce qu'il était en 1913.

VALEUR DU CENTIME DÉPARTEMENTAL

Si, comme il a été dit plus haut, les soldes des comptes financiers départementaux de l'exercice clos, et si les produits eux-mêmes des centimes départementaux ne peuvent donner une indication précise sur la situation financière des départements, par contre la comparaison de la valeur du centime entre 1913 et 1920 montre bien la répercussion qu'ont eue les faits de guerre sur les budgets départementaux.

Il est évident en effet que plus les destructions ont été grandes dans un département, plus la matière imposable a diminué et la conséquence en a été la diminution de la valeur du centime.

Le tableau ci-dessous est à ce point de vue particulièrement intéressant.

DÉPARTEMENTS	VALEUR DU CENTIME en 1913.	VALEUR DU CENTIME en 1920.	DIMINUTION DE LA VALEUR du centime.	PROPORTION de cette DIMINUTION	AUGMENTATION DE LA VALEUR du centime.	PROPORTION de cette AUGMENTATION
				p. 100		p. 100
Aisne	63.303	40.047	23.256	36,7	»	»
Ardennes	32.897	28.441	4.456	13,5	»	»
Marne	48.126	30.068	18.058	37,5	»	»
Meurthe-et-Moselle	61.401	43.613	17.788	28,9	»	»
Meuse	28.579	13.431	15.148	53	»	»
Nord	214.662	183.334	31.328	14,5	»	»
Oise	57.369	53.127	4.242	7,3	»	»
Pas-de-Calais	89.169	85.494	3.675	4,1	»	»
Somme	67.129	60.661	6.468	9,6	»	»
Vosges	36.519	36.588	»	»	69	0,18

La valeur du centime a diminué dans des proportions qui, suivant les départements, varient de 53 p. 100 à 4 p. 100; seul le département des Vosges a vu, malgré la guerre, augmenter la valeur de son centime dans la proportion il est vrai, extrêmement faible de 0,18 p. 100.

Il serait du reste inexact de dire que la guerre a eu seulement pour conséquence de diminuer la valeur des centimes dans les conditions ci-dessus indiquées. Il faudrait ajouter à ces diminutions le « manque à gagner » résultant d'une augmentation qui se produisait chaque année dans la valeur du centime départemental et qui s'est arrêtée en 1914.

C'est ainsi que comparant la valeur du centime en 1905 et en 1913 on constate qu'au cours de cette période de 7 années :

Dans l'Aisne la valeur du centime s'était augmentée de			3.356
— les Ardennes	—	—	2.152
— la Meurthe-et-Moselle	—	—	13.394
— la Meuse	—	—	1.451
— le Nord	—	—	21.445
— l'Oise	—	—	3.247
— le Pas-de-Calais	—	—	11.087
— la Somme	—	—	2.173
— les Vosges	—	—	3.969

Dans le département de la Marne seulement, la valeur du centime avait diminué passant de 52.733 francs en 1905 à 48.126 francs en 1913, soit en moins 4.607 francs.

NOMBRE DES CENTIMES ADDITIONNELS

Si la diminution de la valeur du centime depuis 1914 est l'indice de la perturbation causée dans les budgets départementaux par l'invasion ennemie, l'augmentation du nombre des centimes durant la période de 1914 à 1920 montre les efforts faits par les Conseils généraux en vue de parer aux déficits du budget par un accroissement des recettes.

Les 10 départements qui ont le plus souffert de la guerre constituaient avant 1914, tant par leur industrie que par leur commerce et leur agriculture, la région la plus riche de la France. Leur situation financière était bonne, la valeur du centime augmentait chaque année et le nombre des centimes qui variait entre 60 (département de l'Oise) et 87 (département de l'Aisne) était inférieur à la moyenne générale du nombre de centimes de l'ensemble des départements.

Durant la période de 1914 et 1920, tous les Conseils généraux, sauf celui de la Marne, votèrent de nouveaux centimes additionnels. Cette augmentation est indiquée comparativement pour chacun des 10 départements dans le tableau ci-dessous.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE DES CENTIMES EN 1913	NOMBRE DES CENTIMES EN 1920	AUGMENTATION du nombre des centimes DURANT LA PÉRIODE 1913—1920
Aisne	87,49	110,07	22,58
Ardennes	73,51	90,19	16,68
Marne	64	64	»
Meurthe-et-Moselle	51,50	78	26,50
Meuse	70,29	75,16	4,87
Nord	61,62	89,75	28,13
Oise	60,50	82,70	22,20
Pas-de-Calais	63,18	82	18,82
Somme	64,83	90,90	26,07
Vosges	61,50	70,39	8,89

A la deuxième session de 1921 plusieurs Conseils généraux augmentèrent très notablement le nombre des centimes. Il y a intérêt à comparer quelle est à ce point de vue la situation des départements libérés avec celle de l'ensemble des autres départements.

Ce n'est pas seulement dans les budgets des départements des Régions libérées que la guerre a jeté la perturbation.

L'augmentation du coût de la vie, la cherté des matériaux, les conditions plus onéreuses des emprunts, le prix élevé de la main-d'œuvre, ont augmenté démesurément le budget des dépenses de tous les départements : frais d'assistance, traitements et salaires du per-

sonnel départemental, entretien des routes, déficit d'exploitation des tramways (1), etc.....

La moyenne générale du nombre des centimes était en 1905 de 64,66, en 1913 de 78,12 ; en 1916 elle n'était encore que de 83,5. Depuis lors, les causes ci-dessus indiquées ayant considérablement augmenté les dépenses départementales, il en est résulté pour les Conseils généraux la nécessité d'augmenter le nombre des centimes. Tel département qui comme l'Hérault avait 99 centimes en 1916 en a actuellement 367, la Creuse, au lieu de 113, en a 223, le Jura, au lieu de 103, en a 251, le Morbihan, au lieu de 84, en a 224,..etc..

Ces augmentations portent en général beaucoup plus sur les centimes pour insuffisance de revenus que sur les centimes extraordinaires.

La moyenne générale du nombre des centimes est actuellement de 197, soit une augmentation de 119 sur la moyenne de 1913.

Il a paru intéressant de comparer au point de vue du nombre des centimes la situation des départements libérés avec celle des autres départements.

DÉPARTEMENTS	NOMBRE DES CENTIMES NOUVEAUX votés en 1921.	AUGMENTATION DU NOMBRE DES CENTIMES de 1914 à 1920.	NOMBRE TOTAL DES CENTIMES à recouvrer en 1920.	COMPARAISON AVEC LES AUTRES DÉPARTEMENTS	
				Nombre de centimes supérieur à la moyenne. (cette moyenne etant de 197.)	Nombre de centimes inférieur à la moyenne.
Aisne	95,73	118,51	206	9	»
Ardennes	28	142,68	218,19	21,19	»
Marne	110	110	174	»	23
Meurthe-et-Moselle	40	66,50	118	»	79
Meuse	184,61	189,48	259,77	62,77	»
Nord	20,58	48,71	110,33	»	86,67
Oise	50	72,20	132,70	»	64,30
Pas-de-Calais	10,03	28,85	92,03	»	104,97
Somme	38	64,07	128,90	»	68,10
Vosges	74,61	83,50	145	»	52

Il y a lieu d'observer qu'au cours de 1921 la plupart des Conseils généraux ont fait de grands efforts pour parer aux déficits de leur budget par le vote d'augmentation des ressources ; la Meuse a voté 184 nouveaux centimes, la Marne 110, l'Aisne 95, etc..,

(1) Il y a lieu d'observer que si du fait de la guerre les départements envahis ont vu leurs recettes diminuer dans des conditions plus ou moins grandes, par contre il est certaines dépenses qui, leur incombant normalement, ont été prises à la charge de l'Etat. Ce sont d'abord les frais d'entretien d'une partie des routes départementales et des chemins vicinaux ; puis les frais d'assistance qui se sont notablement trouvés diminués du fait que ces dépenses ont été payées par l'État pour les réfugiés placés dans les départements de l'intérieur.

A part le Nord et le Pas-de-Calais, tous les départements libérés ont vu le nombre de leurs centimes additionnels s'augmenter bien plus en 1921 que durant toute la période de 1914 à 1920.

Trois départements seulement ont un nombre de centimes supérieur au chiffre moyen de l'ensemble des départements.

Pour les 7 autres départements le nombre des centimes est inférieur à cette moyenne et l'écart atteint jusqu'à 79 pour la Meurthe-et-Moselle, 86 pour le Nord et 104 pour le Pas-de-Calais.

Il convient du reste d'indiquer que le département du Pas-de-Calais est des 10 départements libérés celui qui a fait le moins d'efforts pour rétablir son équilibre financier ; le nombre de ses centimes n'a été augmenté que de 28 depuis 1914 ; il y a lieu d'ajouter qu'il n'a que 92 centimes alors que la moyenne générale est de 197 ; il est celui de tous les départements de France dont le nombre de centimes est le moins élevé.

RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS DÉPARTEMENTALES

Les conditions dans lesquelles les recouvrements ont pu se faire sont assez variables d'un département à l'autre :

1° Dans l'*Aisne* pour les années 1920 et 1921 des rôles ont été émis dans toutes les communes, mais ces rôles ont été de 3 sortes :

a) Rôles ordinaires dans les communes n'ayant que peu ou pas souffert des événement de guerre ;

b) Rôles réduits pour lesquels il était fixé une fraction qui était considérée comme irrécouvrable, par exemple la moitié, le tiers ou le quart suivant les communes ;

c) Rôles dégrevés en totalité pour les communes complètement dévastées.

En 1920 il y a eu 172 communes à rôles normaux.
— — 533 — — réduits.
— — 136 — — dégrevés en totalité.
En 1921 il y a eu 316 communes à rôles normaux.
— — 485 — — réduits.
— — 40 — — dégrevés en totalité.

Les sommes qui ont fait l'objet de dégrèvements soit totaux, soit partiels, sont encaissées par le département ; le versement lui en est fait par l'État sur le fonds de non-valeurs.

2° Dans les *Ardennes*, les rôles de 1919 n'ont été mis en recouvrement qu'en 1920 ; les arrondissements de Rethel et de Vouziers n'ont pas été imposés.

En 1920 et en 1921 il y a eu en principe émission des rôles dans toutes les communes, mais celles des arrondissements de Rethel et de Vouziers ont été largement dégrevées.

3° Dans la *Marne*, il n'y a pas eu de rôles émis en 1920 dans 19 communes, en 1921 c'est seulement dans 11 communes qu'il n'y a pas eu d'émission de rôles.

4° Dans la *Meurthe-et-Moselle*, les rôles n'ont pas été émis en 1920 dans trois communes ; en 1921 dans une seule commune il n'y a pas eu d'émission de rôles.

5° Dans la *Meuse*, les rôles en 1920 n'avaient pas été émis dans 68 communes. Au mois de septembre 1921 les rôles n'avaient pas encore été émis ; le nombre problable des communes pour lesquelles il n'y aurait pas émission de rôles serait encore de 68 comme en 1920. Il semble cependant que ce nombre devrait diminuer d'année en année.

6° Dans le *Nord*, les rôles ont été émis dans toutes les communes tant en 1920 qu'en 1921 ; de très nombreux dégrèvements ont été effectués.

7° Dans l'*Oise*, les rôles de 1920 et de 1921 ont été émis dans toutes les communes sauf une.

8° Dans le *Pas-de-Calais* les rôles ont été émis dans toutes les communes tant en 1920 qu'en 1921, mais des états de dégrèvements d'office ont été établis pour 239 communes en 1920 et pour 200 en 1921.

9° Dans la *Somme*, les rôles ont été émis dans toutes les communes mais avec de nombreux dégrèvements.

10° Dans les *Vosges*, les rôles n'ont pas été émis dans deux communes en 1920 ; il y a eu émission des rôles dans toutes les communes en 1921.

Il est désirable que les rôles soient dorénavant émis dans toutes les communes sous réserve bien entendu des dégrèvements justifiés. Il n'en restera pas moins que d'ici quelques années il y aura du fait de la guerre une très notable diminution de la matière imposable.

DETTES DE L'ÉTAT VIS-A-VIS DU DÉPARTEMENT

Dans tous les départements, l'État se trouve débiteur de sommes plus ou moins élevées par suite de son retard à payer sa part contributive dans les dépenses d'assistance et d'hygiène.

Pour l'application de ces lois c'est le département qui est le banquier, mais comme il n'est pas stimulé pour le remboursement des sommes avancées pour son compte par le souci d'intérêts à payer, il apporte dans le versement de ce qu'il doit des retards qui ne sont pas sans gêner beaucoup la trésorerie des départements. Dans

quelques-uns d'entre eux les Conseils généraux se sont trouvés dans l'obligation de contracter des emprunts au taux élevé qui leur est imposé actuellement pour leur permettre d'attendre de l'État le remboursement des avances faites au compte de ce dernier.

Il serait vraiment désirable que des crédits fussent votés par le Parlement en vue de la liquidation des arriérés dus aux départements.

Cette situation est particulièrement à signaler en ce qui concerne les départements libérés à qui l'État alloue des subventions exceptionnelles pour faciliter leur trésorerie alors qu'il semblerait logique qu'il commençât tout d'abord à leur rembourser ce qu'il leur doit. En procédant ainsi il serait possible de diminuer dans des proportion bien plus grandes encore le montant du crédit voté depuis 1917 pour venir en aide aux budgets des départements libérés.

Le tableau ci-dessous donnera l'indication de la dette de l'État vis-à-vis des départements à la fin de novembre 1921. Certaines sommes sont dues par l'État depuis plusieurs années, par exemple : le département de l'Aisne à qui il est dû 132.454 francs sur l'exercice 1914 ; 40.496 francs sur l'exercice 1915, 197.251 francs sur l'exercice 1916 ; le département de Meurthe-et-Moselle dont la créance sur l'État serait de 26.118 francs sur l'exercice 1915 et 62.500 francs sur l'exercice 1916, etc...

DÉPARTEMENTS	SOMMES DUES PAR L'ÉTAT AU TITRE DE SUBVENTIONS POUR LES LOIS D'ASSISTANCE ET D'HYGIÈNE.					
	sur les EXERCICES antérieurs à 1917.	sur l'exercice 1917.	sur l'exercice 1918.	sur l'exercice 1919.	sur l'exercice 1920.	TOTAL
Aisne	370.201	222.713	663.027	184.027	1.542.893	2.982.849
Ardennes	7.165	29.992	42.347	137.984	»	214.489
Marne	»	»	94.163	125.924	308.644	528.731
Meurthe-et-Moselle	88.618	145.909	150.742	181.909	898.107	1.465.288
Meuse	1.274	22.287	43.008	93.228	263.778	423.576
Nord	11.786	2.832.000		285.720	2.654.387	5.783.893
Oise	»	»	313.682	72.449	compte non établi	385.931
Pas-de-Calais	9.847	47.751	199.526	1.053.020	1.687.681	2 997.825
Somme	3.157	65.002	204.562	87.643	348.782	1.048.008(1)
Vosges	»	»	16.121	80.933	252.141	349.196

(1) Déduction faite d'une somme de 95.913 francs due par le département à l'État.

C'est une somme de plus de 16 millions qui au mois de novembre 1921 était encore due par l'État sur les exercices clos aux dix départements libérés.

Conclusions.

La situation financière des départements libérés s'améliore chaque année et cette amélioration se serait encore accentuée davantage s'il n'y avait la crise industrielle et commerciale.

Le centime départemental tend également à augmenter de valeur ; déjà dans le département des Vosges cette valeur est supérieure à ce qu'elle était en 1913, dans le Pas-de-Calais la diminution sur la valeur d'avant-guerre n'est que de 4,13, dans l'Oise de 7, 3 p. 100 et dans la Somme de 9, 6 p. 100.

De gros efforts ont été faits par certains départements qui depuis 1914 ont augmenté leurs ressources par le vote d'un nombre élevé de centimes ; dans la Meuse 189, dans les Ardennes 142, dans l'Aisne 118, dans la Marne 110 ; dans d'autres départements au contraire l'effort peut être considéré comme insuffisant, le Pas-de-Calais par exemple où le nombre des centimes ne s'est augmenté que de 28 et qui est, ainsi qu'il a été dit plus haut, celui de tous les départements où le nombre des centimes est le moins élevé.

Il conviendrait que les rôles fussent émis dans toutes les communes sous réserve bien entendu des dégrèvements à faire dans tous les cas où ils sont justifiés.

Dans deux départements les trésoriers généraux paient les dépenses départementales au delà des ressources dont ils disposent pour le compte du département ; il y a là un procédé qui pouvait être admis durant la période de guerre, mais qui ne saurait être continué. La trésorerie des départements se trouve très gênée surtout du fait des retards apportés par l'État dans le payement de ce qu'il doit.

Il importerait dès lors que l'État liquidât ses dettes vis-à-vis des départements libérés, ce serait pour lui au moins autant que par une subvention exceptionnelle le moyen de faciliter la trésorerie des départements.

La subvention votée par le Parlement dans la loi de finances du 31 décembre 1921 est de 8 millions, soit une diminution du quart sur le chiffre du précédent budget.

Cette subvention est destinée à être supprimée dans un avenir prochain ; cette suppression ne devrait pas en tout cas être faite avant le paiement par l'État de sa dette vis-à-vis des départements. Une fois ces remboursements effectués, le chiffre de la subvention pourrait être pour 1923 très notablement diminué car il devrait être réparti non plus entre tous les 10 départements libérés, mais entre ceux seulement dont la situation financière en justifierait pleinement la nécessité.

Rapports délibérés et adoptés par le Comité des Inspecteurs généraux.

MM. Constantin, président du Comité. Rondel, Horteur, Faivre, Winter, Rouvier, Imbert, chef du Service central. Plytas, Dequidt, Mossé, inspecteurs généraux. Louvel, Gravereaux, Capart, Sarraz-Bournet, Raynier, Breton, inspecteurs.

MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 1079 *P*

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

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'HYGIÈNE, DE L'ASSISTANCE ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALES

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (Ministère de la Justice.)

RAPPORT

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
Médiathèque Gabriel Tarde

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
1923

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 1907, 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 de la Prévoyance sociales, et, pour l'Administration pénitentiaire, de la Justice) et publié, soit intégralement, soit par extraits, au *Journal officiel*.»

Ledit rapport traite les questions suivantes :

I. — Polices d'État.
II. — Subventions aux communes pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie.
III. — Correspondance télégraphique.
IV. — Prisons départementales en régie.
V. — Colonies de vacances et œuvres de plein air.
VI. — Régies municipales.
VII. — Assistance aux aliénés.
VIII. — Circulaires et statistiques.

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1922 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1923 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

RAPPORT D'ENSEMBLE

DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

SOMMAIRE

I. — *Polices d'État.* (page 5.)

II. — *Subventions aux communes pour les sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie.* (page 47.)

III. — *Correspondance télégraphique.* (page 55.)

IV. — *Prisons départementales en régie.* (page 65.)

V. — *Colonies de vacances et œuvres de plein air.* (page 75.)

VI. — *Régies municipales.* (page 143.)

VII. — *Assistance aux aliénés.* (page 195.)

VIII. — *Circulaires et statistiques.* (page 363.)

I

LES POLICES D'ÉTAT [1]

Le présent rapport général ne traite point de l'organisation et du fonctionnement de la police d'État dans la ville de Paris, et dans les communes du département de la Seine et de celles de Seine-et-Oise qui ressortissent à la Préfecture de Police.

Les autres organisations dites « polices d'État » sont celles de Lyon et de l'agglomération lyonnaise (lois des 19 juin 1851, 5 avril 1884, 8 mars 1908), de Marseille (loi du 8 mars 1908), de Toulon-La-Seyne (loi du 14 novembre 1918), et de Nice (loi du 26 juin 1920).

Elles sont caractérisées par ce double fait :

a) Les préfets du Rhône, des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes, dans les communes intéressées, exercent les attributions qui sont dévolues dans les communes suburbaines de la Seine au Préfet de Police, c'est-à-dire une partie importante des attributions (le détail sera donné plus loin) conférées aux maires par la loi municipale du 5 avril 1884 ;

b) Ces préfets sont chargés, dans ces communes, à la place du maire, de la gestion et de la direction des services de police.

Par contre, l'État intervient dans les dépenses pour la moitié environ.

Le présent rapport traitera pour les quatres villes ou groupements susvisés, de l'organisation et du fonctionnement de la police, dans les limites suivantes :

a) Il ne sera pas parlé des polices dites « spéciales », ou « mobiles », qui ne présentent dans ces communes aucun caractère particulier, (sauf pour Marseille, où le commissaire spécial est chargé d'un service urbain) ;

b) Il ne sera pas fait mention des observations de détail consignées dans les rapports particuliers de tournée pour chacune des quatre « polices d'État », et seules seront examinées les questions d'ensemble ;

c) L'objet principal assigné pour son enquête à l'Inspection générale étant d'ordre budgétaire, le fonctionnement actuel des « polices d'État » sera, dans une première partie, étudié surtout en corrélation

(1) M. Rouvier, Inspecteur général, Rapporteur.

avec le budget ; cependant la question de la réorganisation de ces polices ayant été posée à l'Inspection générale, l'étude de leur organisation d'ensemble fera l'objet d'une deuxième et dernière partie.

D'où résulte le plan suivant :

A. — Observations sur le fonctionnement actuel.

I. — Recettes : Contingents communaux. Autres recettes. — Rappel des bases légales des contingents communaux. — Calcul des contingents communaux. — Paiement des contingents communaux. — Autres recettes.

II. — Dépenses : Contrôle des dépenses engagées. — Comptabilité. — Comptabilité et contrôle local des dépenses engagées. — Contrôle ministériel des dépenses engagées. — Comptabilité-Matières.

III. — Dépenses : Personnel administratif. — Sections administratives des préfectures. — Secrétaires de police chargés de l'administration. — Agents divers.

IV. — Dépenses : Personnel actif. — Secrétaires de police. — Inspecteurs de la sûreté. — Officiers de paix, brigadiers, gardiens de la paix. — Secours, belles actions, médailles d'honneur.

V. — Dépenses : Matériel. — Frais de bureau des sections dans les préfectures. — Fournitures pharmaceutiques au personnel. — Frais de déplacements urgents. — Frais de bureau. — Entretien des immeubles. — Entretien des automobiles et bicyclettes. — Habillement des gardiens de la paix.

B. — Observations sur l'organisation actuelle et réformes.

I. — Doit-on maintenir les polices d'État ? — Rapports avec les pouvoirs municipaux. — Prix de revient des polices d'État. — Coût pour l'État. — Avantage des polices d'État.

II. — Doit-on réformer les polices d'État ? — Diversité de leur organisation. — Insuffisance de leur étendue territoriale. — Nombre des polices d'État.

III. — De la réforme des polices d'État. — Plan d'ensemble et étendue territoriale. — Participation financière des communes. — Généralités sur l'organisation.

A. — Observations sur le fonctionnement actuel.

I. — RECETTES : CONTINGENTS COMMUNAUX. — AUTRES RECETTES

Rappel des bases légales des contingents communaux.

Dans les communes dotées d'une « police d'État », la dépense de police est inscrite en totalité au budget de l'Etat (budget du Ministère de l'Intérieur) et, partant, soumise au vote du Parlement. Les communes intéressées remboursent au Trésor une part contributive.

L'agglomération lyonnaise comprend les 12 communes suivantes (loi du 8 mars 1908) : Lyon, Villeurbanne, Oullins, Caluire-et-Cuire, Saint-Fons, La Mulâtière, Saint-Rambert, Vaux-en-Velin, Bron, Vénissieux, Pierre-Bénite, Sainte-Foy-lès-Lyon. Mais seules les six premières de ces communes contribuent à la dépense (décision ministérielle du 26 février 1901). Cette contribution est ainsi fixée (article 8 de la loi de finances du 13 avril 1900) : la ville de Lyon verse d'abord 30 p.100 de la dépense qui figurait au budget de 1899 (30 p.% de 1.469.266 fr.) ; et pour le surplus de ce chiffre de base, Lyon, Villeurbanne, Oullins, Caluire-et-Cuire, Saint-Fons et la Mulâtière remboursent globalement 50 p.100. La sous-répartition de ces 50 p.100 est fixée, chaque année, au prorata de la population totale dans chaque commune, par arrêté préfectoral pris en conseil de préfecture.

La ville de Marseille (loi du 8 mars 1908) verse d'abord 1.600.000 francs (c'est le montant de sa dépense pour la police municipale, en chiffre rond, pour 1907) sur une dépense de 2.880.000 francs (chiffre du premier budget de la police marseillaise d'État) ; pour tout ce qui excède ce chiffre de base, elle rembourse 50 p.100.

Les villes de Toulon et de La Seyne (loi du 14 novembre 1918) versent d'abord chacune une somme égale au montant des dépenses ordinaires de police leur ayant respectivement incombé au cours de l'exercice 1913 et, en second lieu, la moitié du surplus.

La ville de Nice (loi du 26 juin 1920) verse d'abord une somme égale au montant des dépenses ordinaires de police payées par elle au cours de l'exercice 1918 et, en second lieu, la moitié du surplus.

Il suffira de noter ici combien sont disparates les règles appliquées à la répartition des dépenses entre l'État et les communes intéressées. On reviendra sur ce point dans la deuxième partie du présent rapport.

Calcul des contingents communaux.

Ce calcul n'est pas toujours correctement effectué : pour Lyon et pour Toulon-La-Seyne, en effet, il a pour base, non la dépense réelle, mais les crédits budgétaires.

Deux conséquences sont à signaler :

D'abord, s'il y avait lieu à crédits supplémentaires, l'État payerait

plus que sa part légale ; si, au contraire, — ce qui est arrivé en fait —, les crédits ne sont pas complètement employés, ce sont les communes intéressées qui payent trop. C'est ainsi qu'à Lyon, pour les sept derniers exercices, 1915-1921, une somme de 1.478.696 fr. 59 est restée inemployée ; elle n'a pas été dépensée, et cependant Lyon et les communes intéressées en ont versé environ la moitié à l'État. L'annulation de ces crédits a été causée principalement par les vacances d'emplois résultant, pendant et depuis la guerre, de la suspension et de la difficulté du recrutement des agents, ainsi que, en 1921, par des économies considérables sur l'habillement : 215.297 fr. 74. (chapitre 53.)

Quant à Toulon-La-Seyne, pour les deux seuls derniers exercices, une somme de 433.962 fr. 31 n'a pas été dépensée, sur laquelle cependant les deux communes intéressées ont été appelées à verser leur quote-part, plus de la moitié.

Par contre, des crédits s'appliquant aux polices d'État, mais inscrits au budget en dehors des chapitres particuliers à ces services n'ont pas été compris, sauf à Nice, dans le calcul des contingents communaux, et l'État, indûment, a payé seul la dépense. Il s'agit des indemnités pour charges de famille et cherté de vie.

Voici, pour ces deux indemnités les sommes payées par l'État sans contribution des communes :

	LYON	MARSEILLE	TOULON-LA-SEYNE
	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1917.....	120.897,34	546.117,02	»
1918.....	293.747,16	1.724.541,31	»
1919.....	808.083,62	1.366.807,93	155.104,27
1920.....	807.789,25	1.486.604,60	267.837,67
1921.....	882.402.13	1.655.930,70	278.716,33
TOTAUX...	2.912.919,50	6.780.001,56	701.658,27

Soit une somme totale de 10.394.579 fr. 33, — jusqu'au 31 décembre 1921 seulement, et sans tenir compte de l'exercice en cours —, payée uniquement par l'État, alors que la moitié environ aurait dû être remboursée par les communes intéressées. C'est qu'en effet aucune convention restrictive n'est intervenue à ce sujet entre l'État et les communes, et les deux collectivités doivent participer, dans la proportion légalement fixée, au paiement de toutes les dépenses nécessitées par la police, personnel et matériel, sans exception aucune. Si cette police n'était pas devenue une institution d'État, l'État n'aurait pas eu à payer les sommes relevées plus haut ; il est donc hors de doute que les communes doivent en acquitter leur part, et si cette part ne leur a pas été réclamée jusqu'ici, c'est, ainsi qu'il a été dit, parce que les crédits afférents à ces indemnités étaient inscrits au budget en dehors des chapitres particuliers aux polices d'État, et que c'étaient, à tort, les chiffres de ces derniers chapitres

budgétaires, et non ceux de la dépense faite et payée, qui entraient seuls en considération pour le calcul des contingents communaux. A Marseille, où cependant le calcul porte à présent sur la dépense réelle, on a continué à laisser indûment à la charge exclusive de l'État ces indemnités pour charges de famille et cherté de vie.

A Nice, ces deux indemnités entrent dans le calcul du contingent communal, et la ville en paye ainsi, régulièrement, sa part légale.

Il serait donc nécessaire de régulariser la situation signalée :

a) Calculer désormais les contingents communaux sur la base de la dépense faite et payée et non pas sur celle des crédits budgétaires, et faire entrer dans ce calcul toutes les dépenses, sans exception, quel que soit le chapitre budgétaire où une dépense est inscrite ;

b) Refaire sur ces bases les calculs pour les exercices antérieurs, et rectifier les comptes entre l'Etat et les communes intéressées.

A propos du calcul des contingents communaux, on ne peut ici que signaler une question qui relève, non du fonctionnement de l'organisation, mais de cette organisation elle-même : celle des retraites. Elle sera examinée dans la deuxième partie du présent rapport.

Paiement des contingents communaux.

Les arrêtés préfectoraux fixant les contingents communaux et constituant les titres de recettes ne sont pas toujours pris aux dates convenables. C'est ainsi qu'à Marseille, pour les 14 derniers exercices, de 1908 à 1921, la part contributive de la ville ne lui a été réclamée que par 7 arrêtés, en 1912, 1914, 1915, 1918, 1921 et 1922, trois de ces arrêtés portant chacun sur plusieurs exercices. Pour les villes de Toulon et de La Seyne, bien que la contribution soit calculée sur les crédits budgétaires, elle n'est demandée qu'à une date tardive ; pour l'exercice 1919 : le 6 janvier 1920 ; pour l'exercice 1920 : les 5 février 1921 et 20 avril 1922 ; pour l'exercice 1921 : les 23 décembre 1921 et 20 avril 1922. Autres pratiques à Nice : si la contribution pour le quatrième trimestre de 1920 n'a été demandée que le 7 janvier 1922, celle pour 1921 l'a été avant la clôture de l'exercice, le 7 janvier 1922 ; pour l'exercice courant, 2 arrêtés ont été pris, à l'expiration de trimestres, les 5 mai et 5 juillet.

Il paraît nécessaire de mettre fin à de pareils errements, et de prendre les arrêtés de remboursement à des dates régulières, dans l'intérêt de l'État aussi bien que dans celui des communes intéressées. A quelles dates ?

Le calcul des contingents communaux devant être fait d'après la dépense effective, l'arrêté de remboursement ne peut être pris qu'après la clôture du compte afférent à chaque exercice. Mais l'État ne rentrerait ainsi dans ses importantes avances (total du coût des polices d'État en 1921, sans indemnités de charges de familles

et de cherté de vie : 22.811.005 fr. 80) qu'après un délai qui excéderait pour les dépenses des premiers mois de l'exercice, une année, et pour celles de la plus grande partie de l'exercice, un semestre. Il subirait donc de ce chef une perte réelle. Ne serait-il pas juste que le procédé appliqué par l'État pour le remboursement aux départements de sa part dans les dépenses d'assistance, — acompte et versement complémentaire —, jouât pour les polices d'État ? On pourrait ainsi, par exemple, mettre en recouvrement, après chacun des trois premiers trimestres de l'année une somme qui serait le quart de la dépense prévue au budget, et le 1er avril suivant, le complément de la dépense constatée au compte.

D'autre part, les contingents communaux ne sont pas toujours versés au Trésor avec la régularité nécessaire, par suite, en premier lieu, de l'irrégularité, dont il vient d'être parlé, dans les dates de l'émission des titres de recettes et, en deuxième lieu, de la négligence de quelques sections administratives des services de police à en poursuivre le recouvrement.

Au 1er décembre 1922, la ville de Marseille devait encore à l'État la totalité de son contingent pour l'exercice 1921, soit 5.621.870 fr. 25. Ce contingent lui avait été réclamé par deux titres de recettes, le 11 avril et le 29 mai 1922 (le dernier ne portant que sur un complément de 48.799 fr. 89) .

A la même date, la ville de Nice devait : 20.818 fr. 04 sur l'exercice 1920, et 1.025.514 fr. 94 sur l'exercice 1921, soit 1.046.332 fr. 98.

A la même date, la ville de Toulon devait, sur l'exercice 1921, 346.810 francs, la ville de La Seyne, sur l'exercice 1920, 32.500 fr. et sur l'exercice 1921, la totalité de la somme réclamée : 138.677 fr. 50, soit 171.177 fr. 50, alors qu'elle n'avait remboursé, depuis la création de la police d'État, que 145.522 fr. 83. Au total, Toulon et La Seyne, pour les exercices antérieurs à l'exercice courant, devaient encore à l'État, sur un total de 2.816.438 fr. 42 : 517.987 fr. 50.

Tableau des arriérés dus par les villes intéressées au 1er décembre 1922.

	Sur l'exercice 1920	Sur l'exercice 1921
	fr. c.	fr. c.
Marseille.....	»	5.621.870 25
Caluire-et-Cuire (Lyon)	»	66.614 80
Nice.....	20.818 04	1.025.514 94
Toulon.....	»	346.810 00
La Seyne.....	32.500 00	138.677 50
Totaux....	53.318 04	7.199.487 49

Soit, au total, — sans parler des sommes dues sur l'exercice courant 1922 —, une dette envers l'État de 7.252.805 fr. 53.

Il serait donc nécessaire, on le dira plus loin, qu'une comptabilité administrative fût tenue, par les sections, de l'émission des

titres et des payements. Ce serait le seul moyen de donner au préfet liquidateur-ordonnateur des droits constatés, la possibilité d'intervenir auprès du Trésorier-payeur général pour hâter le recouvrement régulier de ces créances d'État.

Autres recettes.

Le budget de l'État comporte une recette et un crédit d'ordre, d'égale somme, pour les services « rétribués » des polices lyonnaise et marseillaise. Il s'agit des redevances que paient les sociétés ou particuliers pour le concours des inspecteurs de la sûreté ou des gardiens de la paix, lorsque ce concours n'est pas exclusivement demandé dans un intérêt public. Il n'existe pas de semblables dispositions budgétaires pour les services rétribués des polices d'État de Nice et de Toulon-La-Seyne. Aussi, tandis qu'à Lyon et à Marseille ces redevances sont versées, — en recourant, d'ailleurs, à un trop grand nombre d'intermédiaires —, au Trésor, d'où elles sortent pour être distribuées aux agents, il est opéré à Nice et à Toulon-La-Seyne d'une façon plus simple, mais moins régulière : ces fonds sont versés dans une caisse spéciale gérée par un agent-comptable, qui les répartit aux agents, sous le contrôle du directeur, chaque mois à Nice, chaque trimestre à Toulon-La-Seyne. Il conviendrait que la situation pour ces deux dernières polices d'État fût rectifiée, que les deniers payés à l'État pour la rémunération de services de police fussent versés au Trésor et qu'ils en sortissent régulièrement ; pour cette fin, une recette et un crédit d'ordre, d'égale somme, devraient donc être inscrits au budget de l'État, comme il est fait pour les polices de Marseille et de Lyon.

Les services rétribués, — on reviendra plus loin sur cette question au point de vue de l'organisation du service —, sont assurés par les agents, à Marseille et à Nice, pendant leurs heures de présence, à Lyon et à Toulon-La-Seyne, pendant les heures qu'ils devraient affecter à un repos nécessaire. L'État assurant ainsi, par les agents à son service exclusif, des surveillances demandées par des particuliers, la question peut être posée, de savoir s'il n'y aurait pas lieu pour lui de retenir tout au moins une partie de la rétribution reçue, même lorsque ces surveillances sont effectuées par des agents en temps de repos.

Le total de ces rétributions s'est élevé, exercice 1921, pour Marseille, à 263.121 fr. 90, pour Lyon, à 58.108 fr. 55. (A la police *municipale* de Toulouse, le produit de la surveillance des spectacles et bals, cependant assurée en dehors des heures de service, est versé, pour un quart à la caisse des retraites, — mais pour les trois quarts au budget municipal —, le produit des autres recettes rétribuées étant seul réparti entre tous les agents.) Cependant, outre que la question a été résolue en fait dans les quatre polices d'État dans le sens du partage entre les agents du produit intégral

de tous services rétribués, il convient de considérer que, même s'ils n'étaient pas rétribués, un grand nombre des services demandés par des sociétés ou des particuliers devraient être assurés par les polices d'État, celles-ci étant chargées « du maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises, et autres lieux publics » (articles 97, 104 et 105 de la loi du 5 avril 1884). Pour ces raisons, il ne semble pas qu'il y ait lieu pour l'État d'user ici d'un droit pourtant incontestable, et de retenir totalité ou partie du produit des services rétribués.

La Chambre de Commerce de Marseille rembourse régulièrement à l'État, sous forme de fonds de concours, la dépense faite pour 2 secrétaires et 10 inspecteurs de la police marseillaise mis à sa disposition pour une organisation spéciale de la police des ports.

Cette organisation donnera lieu à observations. Si elle devait être conservée, il y aurait lieu de donner, d'un commun accord, à ce fonds de concours un caractère expressément forfaitaire, et de mettre la somme en recouvrement chaque année à mi-exercice.

A Lyon, fonctionne irrégulièrement une caisse particulière du service des mœurs, gérée par ce service, qui reçoit et garde le produit d'une taxe sur les visites sanitaires, et paye directement des dépenses: salaire d'une surveillante, honoraires de médecins, frais pharmaceutiques, dépenses de courses en automobile, frais de séjour hospitalier, etc.. Les recettes sont de 6 à 7.000 francs par mois, environ 75.000 francs par an. La légalité de la taxe peut paraître discutable, mais non l'irrégularité de ce maniement de fonds. Il conviendrait en conséquence de régulariser cette situation. (Un arrêt du Conseil d'État, en date du 10 mars 1893, a décidé que la police des mœurs appartenait au préfet du Rhône et non au maire de Lyon).

Une pareille réglementation n'existe ni à Marseille, ni à Nice, ni à Toulon-La-Seyne, où les visites sanitaires ne sont pas taxées. C'est encore une différence dans le fonctionnement des diverses polices d'État.

Signalons d'ailleurs qu'en ce qui concerne la prostitution, deux points de vue sont à envisager : celui de *l'ordre public*, et celui de la *santé publique*. S'il appartient incontestablement à la police de prévenir ou de réprimer tout désordre occasionné par la prostitution, elle ne saurait avoir, quant à la protection de la santé publique, la même préoccupation. C'est à l'autorité préfectorale, dans les villes où il y a une police d'État, à l'autorité municipale, dans les autres, qu'il appartient d'assurer la surveillance sanitaire. L'organisation de cette surveillance suppose, il est vrai, une concordance dans l'intervention du service de police et du service médical, mais leur action n'en reste pas moins distincte, ainsi que le spécifie la circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 1er juin 1919, et elle ne comporte aucune subordination de l'un des services vis-à-vis de l'autre.

II. — DÉPENSES : CONTRÔLE DES DÉPENSES ENGAGÉES, COMPTABILITÉ

Comptabilité et Contrôle local des dépenses engagées.

Le fonctionnement des polices d'État met, par délégation globale du Ministre, des sommes de plus en plus importantes à la disposition des préfets ; ceux-ci sont ainsi constitués liquidateurs-ordonnateurs délégués d'une portion du budget de l'État, comme ils sont liquidateurs-ordonnateurs du budget départemental. Il serait donc nécessaire qu'ils tinssent, pour ces dépenses de l'État, les écritures qui leurs sont prescrites, pour les dépenses du Département, par le titre V du Décret du 12 juillet 1893, et qui concernent l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement des dépenses autorisées. Ces livres de comptabilité administrative, qui devraient être tenus pour suivre l'exécution du service des dépenses d'État pour la police, sont, outre les carnets auxiliaires, selon les besoins : un livre des fonds (les délégations de crédits constituant toute la partie : recettes encaissées), un livre d'enregistrement des droits des créanciers, un livre journal des mandats délivrés, un livre de comptes par nature de dépenses.

Ces écritures familières aux préfets, quant au budget départemental, permettent seules la tenue du carnet des dépenses engagées, nécessaire pour un contrôle permanent et immédiat, et grâce auquel le préfet peut s'assurer à chaque instant que le montant de ces dépenses ne dépasse en aucun cas le montant des crédits budgétaires.

Cette comptabilité n'est nulle part complètement organisée ; nulle part les écritures, plus ou moins complètes et laissant à désirer plus ou moins, ainsi qu'il ressort des rapports particuliers servant de base à cette étude d'ensemble, ne peuvent permettre un contrôle permanent et immédiat.

Une conséquence en est que nulle part n'est organisé non plus le contrôle indispensable des dépenses engagées. Ainsi s'expliquent, d'un côté, les dépassements de crédits dont les cas sont trop nombreux (exemples : 1921, Marseille : 110.495 fr. 46 de dépassement pour quatre articles, dont 77.245 fr. 88 pour l'article fournitures diverses, frais de bureau, entretien, etc.. Nice : 15.086 fr. 20 pour ce dernier article ; Toulon-La-Seyne: 12.402 fr. 97 pour le même article), de l'autre, des bons de commandes parfois insuffisamment établis (pas toujours datés, ne portant pas toujours le montant approximatif de la dépense, — ils ne le portent jamais à Nice —, ou bien encore ne concernant pas uniquement des dépenses d'une nécessité incontestable), bons de commandes revêtus d'un visa qui paraît trop souvent une formalité sans effet utile. (A Nice, des dépassements de crédits relatifs à l'exercice 1920 : service des immeubles, 11.836 fr. 83, n'étaient pas encore payés en novembre 1922.)

L'oubli des précautions les plus indispensables est parfois poussé si

loin, qu'à Nice, les mémoires de fournitures ne sont pas accompagnés des bons de commandes ; ces bons étant gardés par les fournisseurs.

Même observation pour le contrôle des recettes (droits constatés de l'État). Partout se fait sentir le besoin, comme il a été indiqué ci-dessus, d'une comptabilité administrative de l'émission des titres de recettes pour les contingents communaux et des versements de ces contingents ; il est nécessaire que le préfet puisse, sans recourir à la Trésorerie générale, connaître ces versements, afin d'obvier, s'il y a lieu, à tout retard de paiement préjudiciable aux intérêts de l'État.

Il convient de rappeler ici ce qui a été dit plus haut (autres recettes) du maniement irrégulier des fonds par le service des mœurs de la Police lyonnaise.

A propos des dépassements de crédits et du contrôle des dépenses engagées, il serait particulièrement utile — en raison surtout des conditions spéciales de l'engagement de ces dépenses d'État, conditions détaillées ci-après au sujet du contrôle ministériel —, que, pour le très important article du matériel, la répartition des crédits relatifs aux dépenses si différentes groupées dans cet article fût imposée aux services locaux. Or, des instructions de l'Administration centrale au préfet des Alpes Maritimes, en date du 13 janvier 1922, disposent que « la répartition des dépenses par catégories dans chaque article n'est donnée qu'à titre purement indicatif ». Ces instructions pourraient être utilement modifiées. Des excédents de crédits pour une catégorie sont reportés sur une dépense voisine qui, de la sorte, est augmentée sans autorisation. Des économies restent ainsi sans effet utile, et des dépassements de crédits échappent à tout contrôle. Dans leurs propositions budgétaires, les préfets devraient formuler leurs demandes de crédit pour chacune des catégories de l'article « Matériel », avec un chiffre précis, et être tenus, quelle que soit l'économie qui ait pu être faite pour une rubrique, de ne dépasser le crédit accordé pour une autre qu'après l'autorisation préalable du Ministre. L'importance de la modification comptable demandée ressort des matières mêmes comprises dans cet article : frais de bureau, location et entretien des immeubles, chauffage et éclairage, entretien du matériel de toute nature, automobiles et bicyclettes, service pharmaceutique, frais de déplacements, etc., et de la dépense nécessitée par cet article : exercice 1921 : Lyon : 476.028 fr. 95; Marseille : 412.245 fr. 88 ; Nice : 115.086 fr. 20 ; Toulon-La-Seyne : 128.402 fr. 97, au total : 1.131.763 fr. 10.

Contrôle ministériel des dépenses engagées.

Ainsi que l'Inspection générale l'a déjà fait remarquer, en 1913, à propos de Marseille, les crédits inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur pour les diverses polices d'État étant délégués globalement, par ordonnances successives, aux préfets intéressés, il s'ensuit

que leur emploi échappe complètement à la connaissance et au contrôle du Ministre. Non seulement, dans ces conditions est impossible le contrôle préalable des engagements de dépenses et le visa raisonné des ordonnances, tel que devrait l'exercer le contrôleur des dépenses engagées, mais encore le service gestionnaire (Direction de la Sûreté générale) est laissé pendant tout le courant de l'exercice, parfois même plus longtemps encore, dans l'ignorance de l'emploi des crédits budgétaires, alors qu'il se pourrait que ce service eût des observations à faire sur des dépenses qui engagent la responsabilité du Ministre devant le Parlement.

Voici ce qui se passe en pratique. Peu avant la clôture de l'exercice, la direction de la Sûreté générale demande aux préfectures, — pour l'exercice 1921, lettre de la direction, en date du 16 février 1922, prescrivant cet envoi pour avril —, « un relevé des comptes de l'année écoulée, relevé faisant ressortir par catégories de dépenses, d'une part les crédits alloués, de l'autre, les crédits effectivement dépensés. » Or il n'a pas été trouvé trace de cette demande à la préfecture du Var, ni à la sous-préfecture de Toulon, ni à la direction de la police d'État de cette ville. La direction de la Sûreté générale ne reçoit même pas, pour cette police, de renseignements sommaires : la division de la préfecture du Var ne lui envoie que le chiffre global de la dépense par chapitres. Lyon, d'autre part, n'envoie ses chiffres de compte qu'à une époque tardive : le 28 août 1922, pour l'exercice 1921. On voit à quel point sont insuffisantes ces communications.

Le contrôle ministériel ne pouvant s'exercer préventivement en raison de la procédure même de délégation des crédits, du moins y aurait-il lieu de l'organiser périodiquement, par l'envoi régulier d'un relevé mensuel du registre des droits constatés des créanciers, indiquant toutes les opérations du mois écoulé. De cette façon, le Ministre pourrait être mis à même de demander éventuellement des explications sur les dépenses qui lui paraîtraient devoir être justifiées spécialement, ainsi que de suivre leur cours et de prévenir, le cas échéant, tout dépassement de crédit. (On rappelle ici l'observation précédente sur les rubriques de l'article « Matériel »). D'ailleurs, ce contrôle paraît plus que jamais indispensable, après la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

Mais ce contrôle ministériel nécessiterait d'abord un contrôle préfectoral strictement organisé.

Comptabilité-Matières.

La comptabilité-matières des magasins, confiée à un agent comptable présente généralement trop de lacunes. Il ne semble pas que des instructions suffisamment précises aient partout été données à ce sujet, pour l'application du décret du 26 décembre 1853, portant

règlement sur la comptabilité des matières appartenant au département de l'Intérieur. Les écritures réglementaires devraient être prescrites, qui permettraient, ce qui n'est pas toujours possible aujourd'hui, de suivre les objets et d'exercer à tout instant un contrôle précis.

A Lyon, la comptabilité-matières est en voie de réorganisation : il y est donc possible d'appliquer sans autre retard le décret précité. A Marseille, aucune comptabilité-matières n'est tenue pour les imprimés, ni pour les fournitures pharmaceutiques du service des mœurs et du cabinet médical ; pour l'habillement, le registre des entrées et sorties n'est pas tenu au jour le jour. A Nice, pas de comptabilité-matières pour les imprimés ; le contrôle pour l'habillement n'est pas possible, de vieux effets non réformés et non portés aux écritures étaient mêlés aux neufs, etc.. A Toulon-La-Seyne, la tenue est satisfaisante.

III. — DÉPENSES : PERSONNEL ADMINISTRATIF

Sections administratives des préfectures.

Pour Lyon et pour Marseille, dans l'organisation actuelle, les services administratifs de la police d'État, budget, comptabilité, dossiers, organisation, etc., sont confiés à une section d'employés à la préfecture. Ces agents devraient constituer auprès du préfet, représentant de l'État, un service spécial, n'être par conséquent que des fonctionnaires de l'État, uniquement rétribués par lui (les communes intéressées remboursant leur part de la dépense), et s'occupant uniquement de la police d'État.

En fait, il n'en est pas ainsi.

Ces employés, d'abord, ne sont pas uniquement des fonctionnaires de l'État : ce sont en même temps des employés départementaux non seulement par leur origine et parce qu'ils sont restés bénéficiaires de la caisse départementale des retraites, mais encore, parce qu'ils sont compris dans les cadres des bureaux de la préfecture, fixés par le préfet conformément à une délibération du Conseil général, parce qu'ils sont soumis aux règles départementales de recrutement, d'avancement, de discipline (le règlement de Lyon le reconnaît expressément, article 6), et peuvent passer d'une division dans une autre, etc., et aussi parce que le département a fini par payer une partie de leur traitement et de leurs diverses indemnités.

Pour Lyon, le total des traitements payés aux employés de la section pour 1921 s'est élevé à 254.160 fr. 17, sur lesquels l'État a versé 169.850 francs et le département du Rhône 84.310 fr. 17, soit environ, pour ce dernier un tiers de la dépense. Pour Marseille, sur un total de 83.930 francs (dépenses constatées au moment de l'inspection), l'État a payé 67.100 francs et le département des Bouches-du-Rhône 16.830 francs (non comprise l'indemnité pour charges de famille,

mais y comprise la gratification annuelle du mois doublé), soit plus d'un cinquième.

D'autre part, ces employés ne s'occupent pas exclusivement de la police d'État. A Lyon, on a compris dans leurs attributions, non seulement tout ce qui concerne les étrangers, les nomades, les jeux, les associations, les sapeurs-pompiers, la chasse, les cercles, les syndicats, mais encore les prisons qui relèvent du Ministère de la Justice, et en outre, les asiles d'aliénés, les services de la protection de la santé publique, des épidémies, de la désinfection, de la vaccination, qui dépendent du Ministère de l'Hygiène sociale. Aussi cette section ne comporte-t-elle pas moins de 2 divisions ayant chacune 3 bureaux, avec un effectif réglementaire de 33 employés, (26 en service le 1er avril 1922).

A Marseille, en raison d'une autre organisation (la constitution, dont il sera parlé plus loin, de véritables bureaux administratifs auprès du Commissaire central), l'effectif réglementaire de la section à la préfecture n'est que de 11 employés ; encore, les 8 présents au moment de l'inspection suffisaient-ils à la tâche. Mais leurs attributions sont abusivement étendues à des services qui concernent l'ensemble du département : commissaires de police, réglementation des théâtres, cinémas, etc., gardes champêtres et gardes particuliers, colporteurs, nomades, déserteurs, interdits de séjour, recours en grâce, amendes, passeports, recherches dans l'intérêt des familles.

La règle à suivre devrait être : ne rentrent dans les attributions des employés administratifs des polices d'État, rétribués sur les crédits de l'État, que celles qui n'étaient pas du ressort des bureaux de la préfecture avant la constitution de la police d'État.

Une pareille extension abusive n'avait pas échappé au Parlement. M. le Rapporteur, à la chambre des Députés, du budget du Ministère de l'Intérieur pour l'exercice 1922, s'est exprimé en ces termes :

« Il y a lieu de remarquer que la division de police a dans ces attributions non seulement la ville de Marseille, mais la police de tout le département ; par conséquent tous les frais (employés, au présent chapitre, frais de bureau, etc. aux chapitres suivants) sont payés moitié par l'État, moitié par la ville. C'est là un avantage pour le département, mais par contre l'État paie plus qu'il ne devrait, et la ville supporte dans la moitié des dépenses qu'elle paie des frais concernant d'autres communes que Marseille. Votre commission des Finances, en vue de marquer sa volonté que les dépenses incombant au département soient supportées par lui, a cru devoir faire subir au crédit demandé une réduction de 5.000 francs ».

Le Parlement a adopté cette réduction, mais la somme votée était suffisante au paiement des employés ; la réforme demandée reste encore à faire. Il conviendrait donc, même si l'on maintenait l'organisation actuelle, de mettre fin sans retard à un fonctionnement aussi abusif. Les employés de la police d'État ne s'occupant plus que de ce service, leur nombre pourrait être immédiatement réduit.

Les employés de la section, à la préfecture de Marseille, touchent des indemnités de grade qui vont de 1.500 francs pour le chef de division à 300 francs, pour les dactylographes. C'est l'État (avec la ville de Marseille pour sa part) qui paie ces indemnités ; or, c'est par arrêté préfectoral du 7 décembre 1920 qu'elles ont été fixées, (comme pour tous les employés départementaux), arrêté qui n'a pas été soumis à l'approbation ministérielle, et aucun texte ministériel n'a trait au principe ou à la quotité de ces indemnités.

A Nice et à Toulon-La-Seyne, l'administration et la gestion du service sont rattachées à la direction de la police d'État. Cependant, sans compter le secrétaire général de la préfecture à Nice, le chef de Cabinet du préfet et le sous-préfet de Toulon dans le Var, des employés départementaux touchent dans ces deux départements, au titre de la police d'État, des traitements ou des indemnités. Pour Nice, ce sont 2 chefs de division, 2 chefs de bureau, un rédacteur, une dactylographe, soit 11.500 francs payés pour 1921, et, de plus, 4 auxiliaires temporaires de la préfecture, chargés d'établir les cartes d'identés, sont indûment payés sur les fonds de la police d'État, soit 14.400 francs; pour Toulon-La-Seyne, à la préfecture, un chef de bureau, un rédacteur et une dactylographe ; à la sous-préfecture, le secrétaire en chef et 4 employés recoivent sur ces fonds des indemnités, soit 3.480 francs. Le travail administratif étant à peu près complètement confié au personnel de la police d'État, on ne voit guère la justification de ces traitements et indemnités pour un léger surcroît de travail, effectué d'ailleurs pendant les heures de présence normale.

A Nice, de plus, des gratifications de fin d'année sont payées, sur le budget de l'État (traitement et indemnités de la police à la préfecture), à divers employés de la préfecture : 450 francs en 1920 pour un trimestre, 780 francs en 1921 ; enfin des indemnités de résidence sont payées, sur le même budget à un rédacteur et à une dactylographe : 1.800 francs en 1921.

Secrétaires de police chargés de l'administration.

Dans les trois organisations de police d'État, Marseille, Toulon-La-Seyne et Nice) où les services de police proprement dits sont groupés sous une autorité commune en dehors de la préfecture, commissaire central ou directeur, une partie du personnel de ces services a reçu plus ou moins expressément des fonctions administratives.

C'est ainsi qu'à Marseille, où cependant l'administration et la gestion appartiennent régulièrement à la section spéciale instituée auprès du préfet, le commissaire central est aujourd'hui à la tête de véritables bureaux, constitués par le secrétaire principal, sorte de chef de division, et 11 secrétaires, sans qu'il soit toujours possible de distinguer nettement entre les attributions de ces bureaux et celles

de la section. On a pu, pour ce motif, relever des doubles emplois et constater d'inévitables frictions. Le fonctionnement est donc défectueux; mais il ne paraît guère possible d'y remédier sans toucher à l'organisation même, et on reviendra plus loin sur cette question.

A Nice et à Toulon-La-Seyne, bien que des employés de la préfecture et de la sous-préfecture touchent, au titre de la police d'État, des indemnités et même des traitements, (*Cf. supra*) l'administration et la gestion sont confiées à la Direction même de ces polices. A Toulon-La-Seyne, sur les 23 secrétaires, 3 sont affectés à la comptabilité et au personnel, 1 au service des étrangers, 1 au service des recherches. A Nice, le chiffre réglementaire des secrétaires, si élevé cependant: 25, — il n'y en a que 29 pour toute l'agglomération lyonnaise —, a été encore dépassé irrégulièrement: 3 secrétaires affectés au personnel ont été remplacés, dans divers services actifs, par un inspecteur de la Sûreté et deux gardiens de la paix, bien que le décret du 30 septembre 1920, qui fixe les effectifs de la police d'État de Nice, ait stipulé qu'aucun prélèvement ne pourrait être fait sur le corps des inspecteurs ou gardiens pour renforcer celui des secrétaires.

Agents divers.

La liste des emplois d'agents divers aurait besoin d'être revisée, car elle varie singulièrement d'une police d'Etat à l'autre, et tous ces emplois ne paraissent pas également utiles; on reviendra sur ce point, à propos de l'organisation des services, mais en relevant ici que pour l'agglomération lyonnaise, le décret du 14 janvier 1920 prévoit 6 agents techniques (mécaniciens, téléphonistes) et que 2 mécaniciens et 1 garde-magasin avaient été seuls nommés au 1er avril.

Bien que les emplois d'agents divers aient été acceptés largement des emplois non autorisés sont maintenus, à Nice, où un mécanicien temporaire auxiliaire et un moniteur de gymnastique (utile, d'ailleurs), non prévus aux décrets réglementaires, figurent cependant à l'effectif, et où le nombre des médecins du personnel est de 3 au lieu de 2, celui des médecins du service des mœurs de 4 au lieu de 2. Les états communiqués par la police de Toulon-La-Seyne portent comme effectif, 3 téléphonistes et, en effet, 3 téléphonistes ont bien été nommés (il n'y en a que 2 pour Nice): or, si l'on se reporte au décret du 5 juin 1919, on constate qu'il n'accorde à cette police d'État que 2 emplois de téléphonistes. A Lyon, il a été relevé que 2 dactylographes supplémentaires sont employés au service de la Sûreté et payés à l'heure, sur le crédit des dépenses diverses.

IV. — DÉPENSES : PERSONNEL ACTIF

Secrétaires de police.

Une observation commune aux secrétaires de police et aux inspecteurs de la Sûreté, dont il va être parlé, concerne les indemnités pour « services supplémentaires ». Elles sont destinées d'après une note

explicative de la direction de la Sûreté générale, à tenir compte aux secrétaires de ce qu'ils ne font pas de services rétribués, aux secrétaires et aux inspecteurs, de la permanence qu'ils assurent et des travaux supplémentaires qui leur sont demandés, et aussi de ce qu'ils ne touchent pas d'indemnité d'habillement représentative de la tenue des gardiens de la paix. Il ne saurait pourtant s'agir d'indemnité représentative d'habillement, le Ministère des Finances n'ayant jamais accepté d'allouer « une prime compensatrice d'habillement » aux secrétaires, inspecteurs et agents divers, en faisant valoir que toutes les autres catégories de fonctionnaires ne manqueraient pas de demander la même faveur. En ce qui concerne les services rétribués, si parfois les secrétaires ont participé à la répartition de leur produit, ou touché une somme équivalente, à Marseille, par exemple, il ne semble cependant pas qu'il y ait quelque raison de les rétribuer pour un service qu'ils n'ont à assurer dans aucun cas et qui ne rentre pas dans leurs fonctions. Il ne reste ainsi, pour les secrétaires et pour les inspecteurs, que la question de la permanence qu'ils peuvent assurer et des travaux qui peuvent leur être demandés; il est juste que des travaux supplémentaires soient rémunérés spécialement dans une mesure dont les chefs sont les seuls juges, et qui, d'ailleurs, devrait être déterminée par le règlement sur des bases communes.

Inspecteurs de la Sûreté.

Le fonctionnement du service de la Sûreté pose, à Lyon notamment, la question des rapports de la police d'État et de l'autorité judiciaire. A Lyon, tout le service de la Sûreté, avec les archives et le laboratoire, est installé, non auprès du préfet, mais auprès du procureur général au Palais de Justice. Peut-être est-ce là la raison de ce que la Sûreté lyonnaise échappe en grande partie à l'autorité directe du préfet. Celui-ci reste bien chargé du recrutement, de l'avancement, etc., il intervient bien pour les renseignements généraux, mais le service de la Sûreté présente surtout le caractère d'un service judiciaire; on peut dire qu'à certains égards il semble parfois dépendre davantage du procureur général que du préfet, qui représente cependant l'État dans toutes ses attributions ministérielles.

La répartition des inspecteurs de la Sûreté, — on reviendra sur ce point —, paraît peu proportionnée à l'importance de chaque police d'État : 108 seulement à Lyon et 328 à Marseille, 59 à Nice et 75 à Toulon-La-Seyne, alors que la police municipale de Toulouse, par exemple, n'en compte que 51.

Un trop grand nombre de ces agents sont distraits de leurs fonctions propres et chargés d'attributions sédentaires qui pourraient être remplies par des employés, par exemple : perception des amendes, comptabilité, archives, anthropométrie, laboratoire, objets trouvés, etc. A Nice, contrairement au décret réglementaire, un inspecteur fait fonction de secrétaire.

Le recrutement des candidats militaires, dont il sera reparlé à l'occasion des gardiens de la paix, laisse souvent à désirer. A Lyon, deux candidats refusés au titre civil, ont été admis dans les cadres au titre militaire.

Officiers de paix, brigadiers et gardiens de la paix.

Une des causes de l'insuffisance trop fréquente des polices de province est que les officiers de paix, dont les traitements, d'ailleurs, dépassent de trop peu ceux des brigadiers, sortent du corps même des gardiens qu'ils commandent, d'où un motif manifeste et général de médiocre autorité. Il est devenu nécessaire de remédier, dans les polices d'État, à une situation dont on voit trop les conséquences fâcheuses, et d'étudier le moyen d'y utiliser la méthode de la ville de Paris, qui fait appel à d'autres éléments. Peut-être avec une élévation du traitement des officiers de paix, serait-il possible de recruter de meilleurs éléments parmi les secrétaires de police. On pourrait, lorsque les officiers de paix ne sortiront plus du corps des gardiens, pour réserver à ces derniers un avancement éventuel et fortifier la hiérarchie, créer des emplois de brigadier-chefs, auxquels prétendraient les meilleurs brigadiers, et qui seraient dotés du traitement actuel des officiers de paix.

La différence dans les effectifs des gardiens de la paix pour chacune des polices d'État dénonce le défaut, déjà relevé, de plan d'ensemble et de règles communes dans l'organisation successive de ces polices. En voici le tableau, ainsi que, à titre comparatif, celui des effectifs pour les trois grandes polices municipales de Bordeaux, Toulouse et Lille.

POLICE D'ÉTAT	SUPERFICIE hect.	POPULATION hab.	GARDIENS DE LA PAIX (avec cadres).
Marseille	22.818	586.341	1.230
Lyon (agglomérat.)	14.361	682.827	800
Nice	7.192	230 000 (en hiver)	313 (avec gardes champêtres).
Toulon-La-Seyne	6.975	150.000	201
POLICES MUNICIPALES			
Bordeaux	3.540	267.409	561
Toulouse	13.000	175.434	263
Lille	2.110	200.952	(avec gardes champêtres). 250 (avec gardes champêtres).

Quatre circonstances peuvent influer sur le nombre nécessaire des gardiens de la paix, et partant, sur les charges budgétaires : l'organisation du temps de présence, les détachements abusifs, les services rémunérés, l'acceptation ou le maintien en service d'agents insuffisamment valides.

Sans entrer dans l'examen du service de police proprement dit, on

doit signaler que les systèmes en vigueur à Marseille, à Nice et Toulon-La-Seyne, exigent un effectif plus nombreux que les systèmes appliqués soit à Lyon, soit dans de grandes polices municipales. Ils enlèvent au service chaque jour les deux tiers de l'effectif des gardiens disponibles.

A Marseille, c'est le système des 6/12, qui comporte 6 heures de service sur la voie publique, suivies de 12 heures de repos ; à Nice et à Toulon-La-Seyne, celui des 8/16, qui comporte, dans les 24 heures, deux fois 4 heures de service et 16 heures de repos. (Sans compter, dans toutes les polices d'État, le repos hebdomadaire, le 9e jour, et 30 jours de congé par an). On ne met ainsi sur pied, sauf cas exceptionnels, que le tiers seulement des hommes disponibles. Le système en vigueur à Lyon, — 24 heures de service alternativement sur la voie publique et au poste, (y compris 2 heures de liberté, de 16 à 18 heures ou de 18 à 20, pour le repas du soir), suivies de 24 heures de repos —, permet de mettre sur pied, sauf de 16 à 20 heures, la moitié des effectifs ; il est donc plus économique, mais on reconnaît qu'il ne ménage peut-être pas toujours suffisamment les forces physiques des agents et qu'il est peu favorable à leur vie de famille.

On peut citer, comme exemple d'autre organisation, celle qui est appliquée dans la police municipale de Bordeaux : les gardiens de la paix y assurent un service de 12 heures, alternativement sur la voie publique et au poste, puis jouissent d'un repos de 12 heures. Aussi économique que celui de Lyon, puisqu'il met sur pied la moitié des effectifs (et non pas seulement un tiers comme à Marseille, à Nice et à Toulon-La-Seyne), il ne saurait se heurter aux mêmes objections ; avec lui l'agent peut s'instruire aux heures libres qu'il passe au poste ; il s'intéresse mieux à son service ; il suit jusqu'au petit parquet et, le cas échéant, jusqu'au tribunal les arrestations qu'il a pu faire ; toutes choses qui l'occupent et le distraient de son service sur la voie publique.

En tout cas, on ne s'explique pas la diversité ci-dessus dans l'organisation du service de la voie publique pour les polices d'État ; et comme moindre inconvénient, elle ne peut causer que des réclamations. Il serait donc opportun de se décider pour le système qui sera reconnu le meilleur, et de l'appliquer partout.

Une attention spéciale doit être apportée aux détachements pour en diminuer le plus possible le nombre et maintenir les agents à leur service normal.

A Marseille, pour le même jour, il n'a pas été relevé moins de 155 agents détachés, sans compter les inspecteurs, dont il a été parlé plus haut, dans les bureaux, aux fourrières, abattoirs, service des étrangers, fourneau économique, nettoyage de l'Hôtel de police, etc. Un gardien est de service à la préfecture toutes les nuits pour les communications téléphoniques. Un grand nombre de ces agents pourraient être rendus au service actif, au besoin, pour quelques-uns, en les

remplaçant par des employés on des femmes de service. A Lyon, les détachés sont ordinairement au nombre d'une centaine, (y compris une quarantaine de gardiens de la paix détachés à la Sûreté) ; quelques uns réparent le matériel, huit sont chauffeurs.

Autre pratique augmentant les effectifs et, partant, les charges budgétaires : les services rétribués par les particuliers, et dont il a été traité, au sujet des recettes, sont faits, à Marseille et à Nice, par les gardiens de la paix pendant leur temps de présence, tandis qu'à Lyon et à Toulon-La-Seyne, ils sont assurés, en supplément du service normal, par ceux qui sont au repos. C'est enlever au service public pendant un trop grand nombre d'heures un trop grand nombre d'agents. A Nice, pour le seul premier semestre de 1922 : 43.866 heures. A Marseille, pour l'année 1921 : 158.376 heures. Or un gardien de la paix, à Marseille, faisant 6 heures de service pour 12 heures de repos, jouissant du repos hebdomadaire le 9e jour et d'un mois de congé par an, ne fournit guère (sans parler des maladies et des congés exceptionnels) qu'environ 2.300 à 2.500 heures de service par an. Les 158.376 heures passées au service des particuliers représentent donc environ le service entier pendant un an de plus de 60 gardiens de la paix. C'est vraiment un abus. La rétribution n'étant pas acquise à l'État, mais complètement répartie entre les agents, on voit combien était fondée l'observation suivante de M. le Rapporteur du budget à la Chambre des Députés :

« Il en résulte une majoration des traitements des agents, mais la dépense que ces traitements impose à l'État demeure à sa charge. Il semblerait plus juste qu'un corps spécial fût créé dans chaque ville et payé au moyen de ces fonds particuliers ; l'État pourrait diminuer d'autant le personnel des agents qu'il rémunère ; aussi longtemps qu'une telle décision n'aura pas été prise, l'État continuera d'entretenir un certain nombre de fonctionnaires uniquement destinés au service des particuliers. »

Le nombre des services rétribués présentant au cours de l'année de grandes variations, et beaucoup d'entre eux étant saisonniers, il serait difficile de créer un corps spécial dont l'effectif ne pourrait qu'être fixe. Peut-être serait-il plus simple d'introduire à Marseille et à Nice le procédé appliqué à Lyon et à Toulon-La-Seyne : le temps des services rétribués pris sur les heures de repos. Les gardiens de la paix, selon un tableau de roulement, seraient appelés à assurer volontairement ces services particuliers, et recevraient intégralement la rémunération payée pour les services faits par chacun d'eux. Ils finiraient, d'ailleurs, par recevoir dans une année, à peu près la même somme qu'ils reçoivent aujourd'hui pour ces services (à Marseille, en 1921, en moyenne, 209,25), et l'État aurait, dans ses polices marseillaise et niçoise, pour la même dépense un plus grand nombre d'agents disponibles, chaque jour, ou, pour le même nombre d'agents disponibles, une dépense moindre. Il va sans dire que la désignation des volontaires pour les services rétribués

(selon un tableau de roulement) serait faite par les chefs de façon à éviter que les agents, par intérêt, n'y consacrent un trop grand nombre de leurs heures de repos, au détriment de leur bon état physique lors du service normal qu'ils doivent à l'État.

Enfin, les polices d'État, d'une façon générale, comportent un trop grand nombre d'agents d'insuffisante validité. Pour Lyon, sur 106 agents détachés le 1er avril 1922, 38 sont désignés comme « mutilés, blessés ou malades de guerre, hommes malades ou âgés ne pouvant pas effectuer un service normal ». Pour Marseille, on relève : plantons dans les commissariats, 2 blessés au service, 7 blessés de guerre ; gardiens affectés à demeure à l'Hôtel de police, 1 blessé au service, 1 hernieux ; service des cartes d'identités, 4 gardiens indiqués comme « non-valeurs » ; visa des passeports, 2 réformés de guerre (jambes artificielle, fracture du bassin) ; la brigade des marchés et celle des voitures sont constituées avec des blessés, des réformés placés en « service léger », avec exemption de tout service de nuit ; le gardien détaché au fourneau économique est un malade, le brigadier de service sur une voie très importante, un emphysémateux ; aux kiosques : un brigadier « accablé de varices », un autre réformé de guerre, un troisième ayant subi l'ablation d'une partie de l'intestin, un sous-brigadier ayant le tibia fracturé ; des deux inspecteurs en service au Palais de Justice, l'un était mutilé de guerre, l'autre, malade ; le planton de la section administrative a la jambe ankylosée, celui du Palais de Justice, un bras ankylosé, etc.

Une des causes de cette situation ne dépend pas, il est vrai, de l'administration locale des polices d'État ; c'est l'inscription obligatoire des candidats militaires. On l'a déjà constaté pour les inspecteurs de la Sûreté. Il y aurait un intérêt majeur à ne plus incorporer des réformés de guerre blessés ou malades, dans des corps comme la police, où la vigueur physique et la force morale qui en dépend en si grande partie, sont des qualités indispensables. Mais d'autre part, il serait également nécessaire que l'on cessât de maintenir dans ce corps des blessés au service ou des inaptes, qui, pour les services « légers » rendus, coûtent trop chers à l'État et risquent de donner de sa police une idée inexacte.

A Marseille, des réformés, même après le délai d'inaptitude de deux ans (décret du 24 juillet 1917), continuent à toucher leur traitement (déduction faite de leur pension militaire), sans assurer aucun service, et en exploitant de petits commerces, tels que des bars.

Comme conséquence de ces diverses causes, qui appauvrissent les effectifs réellement disponibles et contribuent à accroître abusivement les charges financières de l'État, il est intéressant de relever le nombre des gardiens de la paix en service sur la voie publique, à midi et à minuit ; dans chacune des polices d'État, à la fin de novembre 1922 :

GARDIENS DE LA PAIX	EN SERVICE SUR LA VOIE PUBLIQUE		POUR CENT.	
	midi.	minuit.	midi.	minuit.
Marseille.....1.230	231	224	18 à 19	18
Lyon (agglom..). 800	119+142 (postes)	142+119 (postes)	14à15+18	18+14à15
Nice..... 286 (Sans les gardes-champêtres).	52	49	18	17
Toulon (ville).... 174	26	38	14 à 15	21 à 22

Ainsi, à Toulon, par exemple, le samedi 2 décembre 1922, il n'y avait en service sur la voie publique, à midi, qu'un gardien de la paix sur sept. Il convient de noter que, pour Lyon, le service des 24/24 permet d'avoir, disponibles dans les postes, 142 agents à midi (en outre des 119 sur la voie publique) et 119 à minuit (en outre des 142 sur la voie publique), mais, de 16 heures à 18 et de 18 à 20 heures, les agents de service ont deux heures de liberté pour leurs repas ; de 16 à 20 heures il n'y a donc en service, dans les postes et sur la voie publique, que la moitié du nombre des agents présents à midi ou à minuit.

Une importante question est celle de la formation professionnelle et de l'instruction générale des gardiens de la paix, au double point de vue des relations avec le public et du recrutement des cadres. Ici encore, manquent les directions générales et les instructions communes. A Lyon, une école destinée à compléter l'instrution scolaire des gardiens fonctionne dans une caserne de la police. A Marseille avaient été organisés un cours préparatoire aux concours et un cours du soir. A Nice, le Directeur tire un excellent profit, au point de vue de la discipline, de leçons obligatoires de gymnastique. Mais ce ne sont là que des efforts isolés, sans directives communes.

Les polices de Lyon et de Marseille ont chacune, pour leurs gardiens de la paix, un manuel de service différent. Les agents de Nice et de Toulon-La-Seyne n'ont pas encore de manuel de service.

Secours. — Récompenses pour belles actions. — Allocations pour médailles d'honneur.

Les secours exceptionnels accordés aux agents sont de faible importance, de 50 à 100 francs, sauf de très rares exceptions. Ce ne peuvent être, à ce taux, des secours vraiment utiles ; mieux vaudrait accorder à moins de personnes, mais davantage à chacune de celles qui en ont réellement le plus besoin.

Une remarque analogue peut être faite relativement aux récompenses pour belles actions. Des récompenses, à Marseille, par exemple, avaient été accordées, en janvier et février 1922, à 48 agents : 1 secrétaire, 2 sous-chefs, et 22 inspecteurs de la Sûreté, 11 sous-brigadiers, et 12 gardiens de la paix. Elles doivent être la récompense de belles actions, pour les agents, dit le règlement de Marseille, « ayant reçu des blessures ou fait preuve de dévouement,

de zèle et de courage dans l'accomplissement de leurs fonctions. » Or, pour de telles actions, on ne voit pas qu'une somme de cinq francs soit aujourd'hui une récompense réelle ; mieux vaudrait accorder à meilleur escient : à moins d'agents, mais plus à ceux qui le mériteraient le mieux.

Des instructions pourraient être utilement données dans le sens des remarques qui précèdent.

Les secours et récompenses pour belles actions ne sont pas accordés dans toutes les polices d'État d'après des instructions identiques ; ainsi s'expliquent les différences que voici :

	EFFECTIF	SECOURS EN 1921	RÉCOMPENSES EN 1921
	Sûreté et Paix	francs.	fr. c.
Marseille.....	1.556	18.435	6.432 50
Lyon.....	904	6.830	1.790 »
Toulon.....	373	1.950	855 »
Nice.....	272	2.980	1.140 »

Entre Marseille et Lyon, la proportion de l'effectif est de 1, 7 à 1, celle des secours de 2, 7 à 1, et celle des récompenses pour belles actions, de 3, 7 à 1. Nice, avec un effectif bien moins considérable, accorde bien plus de secours et bien plus de récompenses que Toulon-La-Seyne ; il ne semble pas qu'il en faille conclure que le personnel, à Nice, est à la fois plus méritant et plus nécessiteux qu'à Toulon. Ici encore, les crédits budgétaires devraient être mieux proportionnés à l'importance comparée des effectifs.

L'octroi de la médaille d'honneur, qui comporte une allocation spéciale en argent, a provoqué, pour Marseille, de la part de M. le Rapporteur du budget à la Chambre des Députés, l'observation suivante :

« Votre commission croit devoir rappeler que la médaille d'honneur a été créée pour récompenser des services particulièrement méritants. Il semble qu'une tendance s'établit aujourd'hui d'en faire bénéficier tous ceux qui ont atteint l'ancienneté prévue au décret. Une telle coutume ne peut que discréditer la valeur d'une récompense dont l'utilité demeure incontestable, si elle n'est attribuée à ceux qui ont montré un particulier dévouement au service de l'État. »

Il est certain que cette observation était amplement justifiée, et qu'elle pourrait s'appliquer d'une façon générale aux autres polices d'Etat. Le dernier décret sur la matière, du 6 décembre 1920, stipule expressément que « pourront » recevoir la médaille d'honneur les agents « comptant au moins vingt ans de services irréprochables ». Il est vrai que le règlement pour Marseille, du 6 avril 1921, semble affaiblir cette condition, en ajoutant à la prescription des « vingt ans de services irréprochables » cette autre qui peut sembler contradictoire : « et n'ayant encouru aucune punition au cours des cinq

dernières années ». Des punitions au cours des quinze premières s'accorderaient cependant mal avec des « services irréprochables ». En fait, sauf quelques exceptions, tous les agents comptant les vingt années de services finissent par être proposés. En 1921, le commissaire central de Marseille demandait la médaille d'honneur pour 32 inspecteurs, brigadiers ou gardiens de la paix, « placés par ordre de mérite » et proposait « l'ajournement » de 13 agents « qui pourront, disait-il, être examinés en 1922 ». Or, parmi ces 13 « ajournés », l'un « inspirait une confiance médiocre » et avait, en effet, été suspendu pour attitude outrageante envers un supérieur, un autre avait été rétrogradé pour faute grave d'indiscipline, etc..

De nouvelles instructions sur la matière pourraient être opportunément données aux préfets.

V. — DÉPENSES : MATÉRIEL

Frais de bureau des sections dans les Préfectures.

Sans qu'un texte ministériel ait donné au crédit des frais de bureau des sections administratives un caractère forfaitaire, il est admis que ce crédit est remis tout entier aux préfets, comme un fonds d'abonnement, pour en disposer sans les justifications ordinaires.

Le principe d'une allocation spéciale aux préfets qui sont chargés d'une fonction spéciale, non assumée par leurs collègues : — l'administration générale et la gestion directe d'une police d'État —, se justifie, et particulièrement pour les grandes polices d'État de Lyon et de Marseille. Mais, pour la bonne règle administrative, il conviendrait que cette allocation fût inscrite à part, au début du chapitre budgétaire relatif aux « indemnités », et que, par voie de conséquence les frais de bureau des sections administratives, convenablement réduits, fussent soumis aux règles normales des justifications et du contrôle des dépenses engagées.

Fournitures pharmaceutiques au personnel.

Les fournitures gratuites de produits pharmaceutiques au personnel devraient cesser de figurer dans un article du chapitre relatif au « matériel », au milieu des dépenses de frais de bureau, entretien des bureaux, bicyclettes, etc. Il s'agit en réalité, d'une indemnité en nature, et ce crédit devrait former un article du chapitre « indemnités ».

Il est à noter que, à l'exception des employés des sections administratives, tous les fonctionnaires et agents des polices d'État, jusqu'aux commissaires et commissaires centraux de police, peuvent bénéficier pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille vivant avec eux et à leur charge, de la fourniture gratuite de ces produits. Il semble bien qu'il y ait là un abus, auquel devrait remédier une

modification du règlement. On fixerait le chiffre du traitement (variable d'après les charges de famille) au-dessous duquel les agents auraient droit à cette fourniture gratuite. Cette modification est d'autant plus nécessaire qu'on comprend parfois dans ces fournitures pharmaceutiques, et cela sans autorisation spéciale, des appareils coûteux, comme bandages et ceintures.

Quant à la question des tarifs, il est à signaler que, tandis qu'à Lyon les produits pharmaceutiques sont fournis par la pharmacie de l'Hôtel-Dieu, au tarif de l'assistance médicale, ils sont pris à Marseille, dans les pharmacies du commerce. Ainsi, a-t-il été dépensé, en 1921, à Marseille : 42.760 fr. 12, et à Lyon (y compris les frais d'hospitalisation) : 8.028 fr. 40. Il importerait que la pratique de Lyon fût étendue à Marseille.

A Nice, procédé inadmissible, le crédit pour les fournitures pharmaceutiques a été réparti en argent entre tous les membres du personnel, en portions égales, célibataires ou pères de famille, malades ou bien portants.

Frais de déplacement urgents.

Il s'agit des petits frais journaliers, de quelques francs qu'entraîne pour les inspecteurs l'exercice de leurs fonctions, (recherches, arrestations). En général, les états ne portent aucun détail qui puisse permettre un contrôle. Il est vrai qu'il ne paraît guère possible, pour des frais de cette nature, de réclamer des justifications suffisamment détaillées. Il n'en reste pas moins que la dépense est laissée à l'entière discrétion des agents. et on peut remarquer qu'elle semble parfois se stabiliser d'une façon quelque peu singulière. A Lyon, on constate entre les états produits une concordance remarquable. Quant à Marseille, les 4 inspecteurs détachés à la préfecture auraient dépensé, pour janvier et février 1922, les sommes suivantes :

	Janvier.	Février
	fr. c.	fr. c.
Le premier	41 »	40,50
Le second	41,50	41 »
Le troisième	42 »	42 »
Le quatrième	42 »	43 »

Soit un total de 166 fr. 50 pour janvier, et également 166 fr. 50 pour février.

Il peut paraître significatif que les frais nécessités par des incidents nécessairement variables atteignent ainsi, pour chacun des deux mois, exactement le même total, et qu'ils soient, à fort peu de chose près, les mêmes pour chacun des quatre inspecteurs.

Il conviendrait donc de se préoccuper de quelque contrôle. Les états pourraient distinguer les diverses sources de dépenses

(voitures publiques, privées, repas, etc.) et ils devraient être certifiés, sous sa responsabilité, par le chef direct de l'inspecteur, qui connaît les missions dont celui-ci est chargé.

Frais de bureau.

La dépense, pour les frais de bureau, n'est guère proportionnelle à l'importance comparée de chaque police d'État. En 1921, Lyon a dépensé 15.987 fr. 45 avec un personnel total de 974 fonctionnaires, employés et agents, et Marseille, 36.269 fr. 58, bien plus du double, alors que le personnel total, avec 1.590 unités, reste nettement en deça du double de celui de Lyon. Pour 1922, alors que le crédit de Marseille était de 25.860 francs, il était demandé pour Nice (personnel total : 382) : 14.000 francs ; pour Toulon-La-Seyne (personnel total : 282) : 18.500 francs, y compris 1.500 francs pour le service anthropométrique (dépense comprise, à Nice, dans les frais de bureau) ce qui donne, pour les crédits demandés (exercice 1922), la proportion suivante :

Pour 100 fonctionnaires ou agents à...	Marseille.....	1.626 francs.
	Nice.....	3.684 —
	Toulon-La-Seyne	6.964 —

Même observation pour les frais téléphoniques : Toulon-La-Seyne demande pour 1922 : 6.000 francs, et Nice (avec un effectif total supérieur de 100 unités : 383 au lieu de 282) seulement 3.000 francs, la moitié.

Ces frais, d'autre part, donnent trop souvent lieu à des dépassements de crédits. Par exemple en 1921, à Marseille, pour les frais de bureau, 28.100 francs sont accordés, 36.269 fr. 58 dépensés ; pour les frais téléphoniques, 12.000 francs accordés, 24.935 fr., 65 dépensés. C'est dans de pareils exemples que se fait sentir tout le besoin de l'institution du contrôle des dépenses engagées.

Pour les fournitures d'imprimés, qui ne donnent pas toujours lieu à une adjudication publique, un essai très intéressant a été fait cette année à Nice. Les imprimés ont été commandés une première fois à l'Imprimerie nationale (en mars), ils viennent de l'être, le 24 novembre, à la Maison centrale de Melun à des conditions meilleures encore. Voici un exemple de l'économie réalisée.

Prix des procès-verbaux in-quarto coquilles doubles :

Maison centrale de Melun.	50 francs le 1er mille	32 francs par mille en plus.
Commerce local (Nice)....	60 — —	45 — — —

Prix des procès-verbaux in-quarto coquilles simples :

Maison centrale de Melun.	28 francs le 1er mille	15 francs par mille en plus.
Commerce local (Nice)....	34 — —	19 — — —

Il conviendrait donc de généraliser cet essai, qui avait été demandé par l'Inspection générale, et de l'étendre à toutes les polices d'État. Ce serait d'abord, une économie notable et, d'autre part, il n'y aurait qu'avantage à se server partout des mêmes registres, fiches et imprimés. Qu'il soit nécessaire de le noter est une preuve nouvelle du défaut de toute organisation commune.

Entretien des immeubles.

Il y a des observations à formuler au sujet des dépassements de crédits. Par exemple, à Marseille, le service des immeubles (loyer, entretien, chauffage, éclairage) a nécessité pour 1921 une dépense de 143.426 fr. 67, alors que le crédit n'était que de 92.000 francs, soit un dépassement de 50.900 francs, près de 35 p. 100. L'explication donnée est qu'il y aurait eu lieu de procéder pendant cet exercice, à des réfections exceptionnelles. Ces réfections auraient dû être prévues, évaluées et demandées au préalable par voie budgétaire. Il faut encore insister ici sur la nécessité de l'organisation d'un contrôle de l'engagement des dépenses.

Des gardiens de la paix (376) sont logés à Lyon, dans 5 casernes dont une seule appartient à l'État; la location des quatre autres nécessite une dépense annuelle de 99.000 francs, à laquelle s'ajoute une somme de 36.000 francs, pour impôts et entretien. Les gardiens logés touchent cependant encore l'indemnité de résidence entière, 900 francs.

Il faut remarquer que les travaux d'entretien de ces casernes ne sont pas soumis à l'adjudication, mais traités de gré à gré. Il serait temps de revenir aux règles tutélaires de l'adjudication publique.

Les commissariats et postes des quatre polices d'État ne sont pas toujours installés dans des conditions suffisantes de commodité et d'hygiène.

Entretien des automobiles et bicyclettes.

C'est encore ici une dépense à contrôler exactement. Pour 1921, à Marseille, 94.000 francs sont accordés, 102.297 fr. 90 sont dépensés.

Une remarque, déjà formulée pour les frais de bureau et qui sera renouvelée pour l'habillement, concerne l'économie qui résulterait de la réunion des commandes à faire, pour les mêmes objets, par les diverses polices d'État. Lyon achète, en 1921, 50 bicyclettes au prix de 500 francs l'une, tandis que, au début de 1922, Marseille ne paye les siennes que 370 francs.

Les bicyclettes ne sont pas dans les quatre polices la propriété de l'État. A Nice, par exemple, les agents achètent leurs machines, et reçoivent une indemnité de première mise de 90 francs et une indemnité mensuelle de 25 francs. Il paraîtrait préférable, pour favoriser le recrutement des agents cyclistes, et aussi au point de vue

de la dépense, que les bicyclettes fussent achetées sur un crédit d'État par adjudication commune aux quatre polices; elles appartiendraient au service; les mécaniciens cyclistes devraient être en mesure de faire toutes les réparations.

Les réparations des automobiles, side-cars, bicyclettes, ne donnent pas toujours lieu à une adjudication publique.

Habillement des gardiens de la paix.

La composition des tenues varie avec les diverses polices d'État.

Par exemple, à Nice, on ne donne pas aux agents la capote et la tunique d'été que reçoivent ceux de Toulon-La-Seyne; par contre, à Nice, les secrétaires reçoivent des chaussures, attribution qui se justifie peu.

Comme il n'est pas procédé à des achats en commun, les prix varient également avec les diverses polices. Un képi coûte, par exemple, à Marseille, 18 fr. 25, à Toulon-La-Seyne, 20 francs; une tunique d'hiver : 112 francs à Toulon-La-Seyne, 129 fr. 60 à Marseille; une pélerine, 90 francs à Toulon, elle coûtait 125 francs à Nice, etc.. Il y aurait un avantage évident à adopter un type unique des effets d'habillement pour les quatre polices, et à procéder, soit par adjudication publique commune, soit, et mieux encore, par achat à la maison centrale de Melun.

C'est ce que fait depuis le 16 mars 1922, à la suite de la suggestion donnée par l'Inspecteur général, la police d'État de Nice.

Voici une comparaison de quelques prix :

	MAISON CENTRALE DE MELUN	COMMERCE LOCAL (Nice)	
	PRIX DONNÉS LE 20 FÉVRIER 1922	1921	1923
	fr.c.	francs	francs
Dolmans	85,20	120	
Vareuses	75,30	120	
Pantalons passepoils	45,60	72	
Pélerines	100,40	125	
Képis avec insignes	13,50		16
Casquettes —	14,90		16
Chaussures (cousues à la main)	53 »	52 (cousues à la machine)	44
Pantalons de treillis	22,20		16

Cet essai n'a provoqué aucune objection et a donné toute satisfaction. Il y aurait donc lieu, dans l'intérêt des finances publiques, de confier au plus tôt à la maison centrale de Melun l'habillement de toutes les polices d'État. En tout cas, il est inadmissible que, pour des fournitures aussi importantes, on ne procède pas toujours, à défaut de la maison de Melun, par adjudications publiques, et qu'on ne recoure qu'à une publicité purement locale, insuffisante.

B. — Observations sur l'organisation actuelle.

I. — DOIT-ON MAINTENIR LES POLICES D'ÉTAT ?

Quatre points sont à examiner : rapports avec les pouvoirs municipaux, prix de revient de ces polices, dépenses de l'État, avantages obtenus.

Rapports avec les pouvoirs municipaux.

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale est, dans son article 104 et surtout dans son article 105, le texte le plus explicite sur la matière. Elle ne concernait que la police d'État de Lyon, la seule qui existât à cette date en province; mais les textes postérieurs, relatifs aux autres polices d'État (Marseille, loi du 8 mars 1908; Toulon-La-Seyne, loi du 14 novembre 1918; Nice, loi du 26 juin 1920), n'ont rien changé au départ qu'elle opérait entre les attributions nouvelles du préfet, représentant de l'État, et celles qui étaient laissées aux pouvoirs municipaux.

Rappelons les articles 104 et 105 de la loi du 5 avril 1884. « Art. 104. Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, etc..., les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine. — Art. 105. Dans les communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7, et 8 de l'art. 97. Ils sont en outre chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

Les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7, et 8 sont relatifs aux mesures de « police » concernant les rubriques suivantes : voirie, inhumations, débit de denrées et salubrité des comestibles, accidents et fléaux (incendies, inondations, épidémies, épizooties), aliénés, divagation des animaux malfaisants ou féroces. Le soin de prendre toutes ces mesures est donc maintenu expressément aux pouvoirs municipaux.

Seuls les paragraphes 2 et 3 sont relatifs à la police proprement dite.

Voici le paragraphe 2 : « le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ». Ce soin est réservé expressément au préfet.

Voici le paragraphe 3 : « le maintien du bon ordre dans les (endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les) foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ». Ce paragraphe 3 n'est pas énuméré parmi ceux dont l'art. 105 maintient l'exécution au maire et, cependant, cet article mentionne parmi les attributions de ce dernier le maintien du bon ordre dans les foires, marchés, etc., et autres lieux publics, c'est-à-dire qu'il reproduit le paragraphe 3 sauf la partie mise plus haut entre parenthèses. Cette distinction peut paraître manquer de clarté. Si le maire a continué à être chargé du maintien du bon ordre dans tous les lieux publics, que reste-t-il du paragraphe 3 au préfet? Si le préfet est chargé du maintien du bon ordre dans tous les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, que reste-t-il de ce paragraphe au maire?

En droit, il paraît donc assez délicat, avec les textes ci-dessus rappelés, de séparer, dans les villes où la loi a organisé une police d'État, les pouvoirs respectifs du préfet et du maire.

En fait, le préfet a la direction de toutes les forces de police et, sur ce point, la volonté du législateur est claire. A la Chambre des députés, séance du 27 octobre 1883, M. Lagrange avait proposé que le maire de Lyon, pour assurer l'exécution de ses arrêtés, pût outre ses agents municipaux spéciaux, requérir les commissaires de police et les gardiens de la paix. La Commission s'y opposa, pour éviter les conflits possibles si l'on avait reconnu au maire de Lyon le droit de faire appel aux agents qui dépendent du préfet du Rhône. Une décision du Ministre de l'Intérieur est intervenue dans ce sens (27 février 1886).

Il est permis toutefois de penser qu'il y aurait avantage, dans une réforme et une extension des polices d'État, à préciser dans un texte nouveau les attributions du préfet et celles du maire.

Malgré le peu de précision dans le départ légal entre ces attributions, l'institution des polices d'État en province, ne s'était pas, jusqu'à ces derniers temps, heurtée à de grandes difficultés. A Lyon, la municipalité désirerait être informée de l'emploi du contingent communal, et rien ne semble s'opposer à ce que communication de ce compte soit faite aux administrations communales après sa clôture, au moment où l'on doit leur demander le paiement du complément du contingent (Cf. première partie de ce rapport). Mais, à Toulon, dans la séance du Conseil municipal du 31 octobre 1922, le maire a déclaré qu'au prochain congrès des maires, il exposerait, en sa qualité de rapporteur de la question des polices d'État, le «rôle néfaste» de ces organismes, et le Conseil, à l'unanimité des membres présents (18) moins un, a demandé la suppression de l'emploi de directeur de la police d'État et voté le vœu suivant :

« 1° Qu'en tout ce qui concerne l'application des arrêtés municipaux, la police d'État dépende du maire, chef du pouvoir exécutif de la commune, en vertu de la loi de 1884; 2° que le budget de la police d'État soit soumis à l'avis préalable et au contrôle du

Conseil municipal, la Ville remboursant une bonne part de ses dépenses d'entretien ».

Le maire ajouta qu'au prochain budget de la ville les crédits destinés à la police d'État seraient supprimés. Le texte du vœu adopté montre bien que le conseil municipal de Toulon ne s'est pas prononcé contre l'institution même de la police d'État toulonnaise, mais, 1° contre une particularité de son organisation, l'emploi de directeur ; 2° contre l'inapplication d'arrêtés municipaux ; 3° contre la non-participation de la ville au vote et au contrôle du budget de la police d'État.

Sur ces points, on peut répondre : 1° Dans les réformes examinées plus loin est comprise la suppression des emplois de directeur des polices d'État niçoise et toulonnaise ; 2° il va de soi que les arrêtés municipaux réguliers doivent être purement et simplement appliqués par la police d'Etat, le préfet étant seul juge de leur régularité ; 3° la loi qui institue la police d'État dans les communes de Toulon et de La Seyne (14 novembre 1918) stipule que les frais de ces deux polices sont « inscrits en totalité au budget de l'État ». Ces crédits ne peuvent donc être votés que par le seul Parlement, et ne sauraient être soumis à l'avis préalable d'un conseil municipal, non plus que leur emploi ne saurait être contrôlé, en cours d'exercice, par l'assemblée communale, sans les plus graves inconvénients pour la bonne marche du service. Mais il n'en serait pas de même après la clôture de l'exercice, et, — on vient de le dire pour Lyon —, il semble qu'il n'y aurait qu'avantages pour les bonnes relations entre municipalités et polices d'Etat, à donner sur ce point satisfaction aux demandes des maires, en leur adressant, en même temps que le titre de recettes pour le complément du contingent communal, les chiffres de la dépense effectuée. Quant à la suppression annoncée au budget toulonnais du contingent pour la police d'État, il suffit d'observer que son inscription est obligatoire légalement.

En dehors de cet incident, qui, semble-t-il bien, aurait pu être évité avec une organisation mettant le directeur sous le contrôle plus immédiat de l'autorité préfectorale, il résulte des constatations générales que les habitants des grandes villes dotées d'une police d'État en reconnaissent aujourd'hui l'utilité, et il n'y a pas de mouvement d'opinion pour demander le retour à la mairie de la direction des forces de police.

Prix de revient des polices d'État.

Le passage à l'État de l'organisation, de l'administration, de la gestion de plusieurs grandes polices municipales a-t-il eu pour résultat d'augmenter la dépense? Les circonstances ne permettent guère de comparer hier et aujourd'hui, mais on peut rapprocher deux organisations actuelles, l'une d'Etat, l'autre restée municipale.

Voici les éléments de la comparaison, pour deux organisations à peu près équivalentes, celles de Nice (police d'État) et de Lille (police municipale) :

	EFFECTIFS			
	COMMISSAIRES	SECRÉTAIRES	SÛRETÉ	GARDIENS
Nice (police d'Etat).....	9	25	60	313
Lille (police municipale).....	11	25	58	250

	SUPERFICIE	POPULATION	DÉPENSES EN 1921
	hectares.	habitants.	francs.
Nice.....	7.192	55.839 (en été). 230.000 (en hiver).	2.919.339
Lille.....	2.110	200.952	3.045.400

La dépense est sensiblement la même (encore, on l'a indiqué plus haut, des économies pourraient-elles être réalisées à Nice), alors que le territoire de la commune de Nice est plus de trois fois celui de la commune de Lille, que la juridiction de la sûreté niçoise est étendue aux communes de l'arrondissement entier (104.773 hectares; 235.586 habitants en été), et à celles de Cagnes et Saint-Laurent-du-Var, et qu'enfin la population de Nice, en hiver (mais les cadres ne peuvent être établis que pour l'année) est supérieure à celle de Lille.

On peut également comparer les deux plus coûteuses organisations, celle de Marseille, parmi les polices d'État, et celle de Bordeaux, parmi les polices municipales.

	EFFECTIFS			
	COMMISSAIRES	SECRÉTAIRES	SÛRETÉ	GARDIENS
Marseille (police d'État).....	34	70	328	1.230
Bordeaux (police municipale)...	18	22	93	561

	SUPERFICIE	POPULATION	BUDGET POUR 1922
	hectares.	habitants.	francs.
Marseille.....	22.818	586.341	11.808.768
Bordeaux.....	3.546	267.409	5.088.946

La dépense de Marseille dépasse le double de celle de Bordeaux, mais à Marseille la population est également largement doublée et la superficie plus que sextuplée. Encore des économies doivent-elles être réalisées à Marseille, où la dépense est plus élevée que dans la police d'État de l'agglomération lyonnaise, cependant plus peuplée Voici ces derniers chiffres :

	EFFECTIFS				
	COMMISSAIRES	SECRÉTAIRES	SÛRETÉ	GARDIENS	AGENTS DIVERS
Lyon (agglomération)	20	29	108	800	17
Marseille.....	34	70	328	1.230	13

	SUPERFICIE	POPULATION	BUDGET EN 1921
	hectares.	habitants.	francs.
Lyon (agglom.)	14.361	682.827	8.285.519 09
Marseille	22.818	586.341	10.992.940 00

En rapprochant ces résultats, il en ressort que les services de police coûtent beaucoup plus cher à Bordeaux (police municipale) qu'à Lyon (police d'État): 1.870 francs et 1.220 francs pour 100 habitants.

Il semble donc permis de conclure ici que la police d'État n'est pas, en fait, plus coûteuse pour le contribuable qu'une police municipale.

Coût pour l'État.

Une question plus particulière est celle de la part qui incombe au budget de l'État dans cette dépense. Pour l'exercice 1921, la dépense totale des quatre polices d'État s'établit ainsi:

	DÉPENSE TOTALE	PART DE L'ÉTAT
	francs.	francs.
Lyon	8.286.348	4.176.506
Marseille	10.826.940	5.253.070
Nice	2.919.339	1.090.626
Toulon-La-Seyne	2.105.128	821.513
TOTAUX	24 137.755	11.341.715

Il convient d'ajouter au compte de l'État, pour ce même exercice, une somme de 2.817.049 fr. 16, payée (comme il a été indiqué plus haut) par l'État seul, pour les indemnités de charges de famille et cherté de vie et dont un peu plus de la moitié devrait être remboursé par les communes intéressées. Ce qui ferait pour la part totale de l'État, dans les quatre polices de province, une dépense annuelle de 12.500.000 francs.

Quant à juger si cette part contributive de l'État est suffisamment justifiée par les services que rend l'organisation de ces polices, il suffit de constater que le Parlement, en votant chaque année les crédits afférents à cette contribution, se prononce pour l'affirmative.

Mais, par ailleurs, il paraît nécessaire d'attirer l'attention sur une cause certaine et sur une cause éventuelle de futures augmentations de cette part de l'État.

La première question concerne les retraites.

A Marseille, à Nice et à Toulon-La-Seyne, les employés des sections de police à la préfecture demeurant, comme il a été dit, des employés départementaux, soumis au régime des retraites départementales, les agents en fonctions au moment de la création de la police d'État sont restés bénéficiaires, par une disposition légale, de la Caisse des retraites municipales, mais les agents nommés depuis cette création sont assujettis au régime des pensions civiles.

Il en résulte que si, pendant un certain nombre d'années, l'État et la ville assument la charge des bonifications de retraites, chacun pour une catégorie du personnel, le jour viendra où, en raison de l'extinction progressive du personnel affilié à la Caisse des retraites municipales, la charge tombera exclusivement sur l'État, contrairement au principe adopté par la loi pour la répartition des charges.

A Lyon fonctionne un service particulier. Les gardiens de la paix sont bénéficiaires d'une caisse de retraites autonome, (créée par décret du 17 septembre 1863; dernier décret sur la matière: 17 octobre 1922), le régime en est autre que celui des pensions civiles. La subvention de l'État à cette caisse autonome, qui était à l'origine de 130.000 francs, a été portée, par la loi de finances du 12 avril 1922, de 328.000 francs à 968.000 francs pour permettre d'attribuer aux gardiens de la paix lyonnais les majorations de pensions accordées à tous les fonctionnaires de l'État, bien que le calcul de la retraite pour ces agents, sur les trois dernières années de service, soit bien plus favorable que celui des pensions civiles. Mais cette subvention de l'État est comprise dans le chiffre total de la dépense, sur lequel est calculée la part afférente aux communes intéressées.

Il semble donc qu'il y ait lieu, en raison de cette diversité d'organisations, et, pour Marseille, Nice et Toulon-La-Seyne, de la dépense considérable qui incombera un jour exclusivement à l'État, de reviser d'après un plan commun, le système des retraites dans les quatre polices.

Une cause, enfin, peut éventuellement augmenter à l'improviste la dépense consentie par l'État pour ces polices ; elle a trait à sa responsabilité civile.

La loi du 16 avril 1914 a modifié les art. 106, 107, 108 et 109, relatifs à la responsabilité civile des communes, de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale. Après avoir établi, au nouvel art. 106, que « les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou rassemblements armés et non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées », la loi nouvelle stipule, art. 108: «L'État contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais visés par l'art. 106... si... la commune n'a pas, momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ni de la force armée,... elle peut exercer un recours contre l'État dans les mêmes proportions (à concurrence de 60 p. 100 des sommes mises à sa charge par le paragraphe précédent)... Ainsi, sous la réserve de l'art. 109, « l'État, la commune ou les communes déclarées responsables, peuvent exercer un recours entier contre les auteurs ou les complices du désordre» ; l'État, dans les villes où il s'est chargé de la police, assure la responsabilité civile jusqu'à concurrence de 80 p. 100 des dommages-intérêts et frais, alors qu'il n'est tenu, dans les autres villes, de payer que les 50 p. 100.

Une première application de la règle nouvelle a été faite à Marseille, en 1921. Au cours d'une grève, une glace ayant été brisée, l'intéressé attaqua la ville, qui se retourna contre l'État et assigna le préfet. Sur la proposition de ce dernier, le Ministère autorisa le paiement à l'amiable, du maximum légal, les 80 p.100 réclamés par la ville, soit 1.285,fr.76, sur un total de 1.607,fr.20 (y compris les frais d'expertises et autres, et les intérêts de la somme demandée).

Avantages des polices d'État.

L'expérience faite permet de constater : *a*) que la tenue des agents de ces polices est meilleure que celle des agents des anciennes polices municipales ; *b*) que, pour la répression des délits et des crimes, une police d'État rend largement les services d'une police municipale ; *c*) que, pour le maintien général de l'ordre public, elle est un plus utile instrument. Toutes raisons qui font conclure en leur faveur.

Si elles ont été l'objet de critiques, celles-ci portaient, non sur l'institution, mais sur l'organisation et sur le fonctionnement.

II. — DOIT-ON RÉFORMER LES POLICES D'ÉTAT :

Diversité de leur organisation.

Le premier caractère de cette organisation est la diversité, dans les grandes lignes et dans le détail, comme si l'on avait voulu, avant d'adopter un type unique, faire appel à l'expérience.

On ne peut que rappeler ici les principales des différences qui ont été déjà, dans la première partie du présent rapport général, signalées entre les diverses polices d'État quant à leur fonctionnement : dans le calcul de la part contributive de la dépense imposée par la loi aux communes intéressées ; dans l'octroi des secours et des récompenses pour belles actions; dans la taxation ou la non-taxation des visites sanitaires (service des moeurs); dans le maniement de deniers provenant de services rémunérés ; dans le fonctionnement de la comptabilité locale ; dans la répartition des secrétaires par commissariats ; dans la très importante question de l'organisation du corps des gardiens de la paix ; dans les manuels de service rédigés pour ces agents ; dans l'allocation gratuite des produits pharmaceutiques ; dans l'habillement des gardiens de la paix ; dans les registres et imprimés ; dans le prix des fournitures de bureau et des pièces d'habillement, etc...

Mais la diversité est peut-être plus grande encore dans l'organisation même.

A Lyon, (art. 3 de l'arrêté réglementaire du 25 janvier 1921) : « les services sont recrutés, dirigés et administrés, sous l'autorité immédiate du préfet, par son délégué, le secrétaire général pour la police de la préfecture du Rhône, institué par l'art. 5 de la loi du 19-24 juin 1851 ». Ce secrétaire général exerce effectivement l'administration, la gestion et direction. Il n'y a point de commissaire central. La police spéciale est sous l'autorité du secrétaire général.

A Marseille, (art. 3 de l'arrêté réglementaire du 6 avril 1921), « les services sont administrés par le préfet, et dirigés sous son autorité immédiate par le commissaire central qui est responsable de leur bon fonctionnement ». Le préfet n'a effectivement sous ses ordres que la section administrative à la préfecture ; malgré ses interventions personnelles dans la direction, celle-ci est assumée en fait par le commissaire central, qui, de plus, dirige dans ses bureaux une partie du travail proprement administratif. Le rôle du secrétaire général se réduit à la présidence des conseils de discipline et de réforme, et des différentes commissions d'examen. La police spéciale est à Marseille en dehors de l'organisation de la police d'État.

A Nice et à Toulon-La-Seyne, un directeur de la police d'État est chargé, sous l'autorité du préfet, — autorité un peu trop éloignée dans le Var —, de l'administration, de la gestion et de la direction. Mais tandis qu'à Nice, ce directeur n'a point à ses côtés de commissaire central, il y en a un à Toulon-La-Seyne. Tandis qu'à Nice, la police spéciale est indépendante de la direction de la police d'État, elle était, à Toulon-La-Seyne, jusqu'au 15 mars 1922, — époque où la situation fut modifiée après un rapport d'inspection générale —, sous l'autorité du directeur.

Le nombre réglementaire des commissaires de police dans les diverses polices d'État présente des différences mal explicables. C'est ainsi que l'agglomération lyonnaise, avec ses 682.827 habitants, compte 20 commissaires et 16 commissariats. Marseille, avec 586.341 habitants, compte 34 commissaires et 26 commissariats. Voici leur répartition par fonctions :

	LYON	MARSEILLE
Commissaires centraux	»	1
Délégations judiciaires	1	2
Sûreté	3	3
Gardiens de la paix	»	2
Arrondissements	16	26
TOTAUX	20	34

Toulon-La-Seyne, avec ses 150.000 habitants, a 10 commissaires de police (dont un directeur et un commissaire central), Nice, avec ses 230.000 habitants en hiver, n'en a que 9 (pas de commissaire central). Il a été relevé qu'à Toulon-La-Seyne, les emplois de commissaire central et de commissaire de police pour la voie publique pourraient être supprimés sans inconvénient, et que les 5 commissariats de Toulon pourraient être réduits à 4.

Même observation quant au nombre réglementaire des secrétaires de police.

Tandis que Lyon n'en compte que 29 pour 20 commissaires (17 sont

attachés à 16 commissariats), Marseille en compte 70 pour 34 commissaires (41 sont affectés à 26 commissariats). Ce dernier chiffre si élevé — 70 — s'explique, mais en partie seulement, par l'observation ci-dessus, à savoir qu'à Marseille des secrétaires de police ont reçu, à côté de la section administrative à la préfecture, des attributions administratives, tandis qu'à Lyon l'administration entière est restée à la section. Mais cette observation n'expliquerait qu'en partie la disproportion relevée, puisque celle-ci se retrouve dans le nombre des secrétaires affectés aux commissariats de quartier. A Lyon, 15 commissariats ont chacun un seul secrétaire, 1 en a deux; à Marseille, 11 commissariats ont chacun un seul secrétaire, 15 en ont deux. Il semble donc qu'il y ait lieu de reviser l'effectif des secrétaires.

L'abus semble plus manifeste encore dans les deux petites polices d'État. En tenant compte de ce que les secrétaires sont ici chargés de l'administration du service, il faut relever les chiffres suivants: à Toulon-La-Seyne, pour 10 commissaires et 6 commissariats : 23 secrétaires; à Nice, pour 9 commissaires et 6 commissariats: 25 secrétaires et 3 agents en remplissant les fonctions, soit 28. Tous les commissariats de Toulon-La-Seyne et de Nice, sans exception, comptent chacun deux secrétaires.

On a déjà signalé les différences entre les polices d'État quant à la fixation légale des divers effectifs de la sûreté et des gardiens de la paix. Il faut ici revenir sur ce point.

Voici le tableau réglementaire du personnel actif.

VILLES	SÛRETÉ			GARDIENS DE LA PAIX			TOTAUX
	INSPECT. principaux.	BRIGAD. et s./brig.	INSPEC-TEURS	OFFIC. de paix.	BRIGAD. et s./brig.	GAR-DIENS	
Lyon	1	8	96	10	162	626	904
Marseille	5	30	293	11 + 2 à supp.	126	1.091	1.556
Nice	3	8	49	2	42	269 av. les g.-cham.	373
Toulon-La-Seyne.	2	8	61	3	16	182	272

Il y a donc à Marseille 3 fois plus d'inspecteurs de la Sûreté que dans l'agglomération lyonnaise (293 et 96), et celle-ci ne compte qu'un tiers de plus que Toulon-La-Seyne (96 et 61). L'agglomération lyonnaise est gardée par un nombre de gardiens de la paix qui n'est guère plus du double qu'à Nice (626 et 269).

Pour la proportion des cadres, même diversité:

1 inspecteur principal pour..	16	Inspecteurs de la Sûreté à Nice.
	24	— Lyon.
	30	— Toulon-La Seyne.
	60	— Marseille.
1 brigadier ou sous-brigadier pour	6	Inspecteurs de la Sûreté à Nice.
	8	— Toulon-La Seyne.
	10	— Marseille.
	12	— Lyon.
1 officier de paix pour... ..	60	gardiens de la paix à Toulon-La Seyne.
	62	— Lyon.
	99	— Marseille.
	135	— Nice.
1 brigadier ou sous-brigadier pour	4	— Lyon.
	6	— Nice.
	8	— Marseille.
	11	— Toulon-La Seyne.

La composition réglementaire de la liste des emplois d'agents divers varie également d'une police à l'autre.

Un aide-garde-magasin et un aide-photographe ne paraissent guère utiles à Toulon-la-Seyne; leur nombre est le même à Marseille, malgré un personnel près de 6 fois plus important, et ces emplois n'ont été prévus ni pour Lyon ni pour Nice. Un vaguemestre est accordé à Marseille, où il est déclaré indispensable, alors qu'il n'y en a point à Lyon ; Lyon possède un laboratoire technique, tandis que Marseille n'en a point, etc...

Enfin, bien d'autres différences réglementaires pourraient encore être relevées.

Tandis qu'à Lyon, par exemple, les commissaires de police ne touchent pas d'indemnités spéciales de fonctions, à Marseille, les deux commissaires aux délégations judiciaires, les deux commissaires Chef et Sous-Chef de la Sûreté, les deux commissaires Chef et Contrôleur des gardiens de la paix, touchent des indemnités (de 3.000 à 600 fr.); à Nice et à Toulon-la-Seyne, des indemnités de fonctions sont également touchées. Différence, d'autre part, dans le concours pour l'emploi de secrétaires (réservé à Lyon aux agents comptant une année de service dans la police, ouvert à Marseille aux candidats du dehors), dans les programmes d'examen, (permanents à Lyon et insérés au réglement, mais non à Marseille; majorations pour le temps passé aux armées, admises à Marseille, mais non à Lyon) ; dans la taille

réglementaire des gardiens de la paix et des inspecteurs : (1 m.66 à Lyon , 1 m.70 à Marseille) ; dans la limite d'âge (27 et 35 ans à Lyon, 30 et 35 ans à Marseille) : dans l'échelle des punitions (à Lyon, privation de repos et de congé annuel, sanctions supprimées à Marseille ; le renouvellement du retard dans l'avancement peut être appliqué à Marseille, non à Lyon) ; dans la procédure des conseils de discipline (le comparant peut se faire assister à Marseille, non à Lyon) ; dans l'indemnité pour médaille d'honneur, etc...

Les inconvénients de cette diversité extrême, au triple point de vue de la coordination de l'effort des différentes polices d'État, de la bonne marche du service et du recrutement, sont assez manifestes pour qu'il paraisse peu nécessaire d'y insister. D'une façon générale, ce manque d'unité est la cause d'incessantes demandes et réclamations intérieures et de critiques extérieures ; elle nuit au bon rendement. Une réforme paraît donc nécessaire.

Insuffisance de leur étendue territoriale.

Une seconde cause de moindre rendement se trouve dans le trop peu d'étendue territoriale du ressort de la plupart des polices d'État. D'une façon générale, exception faite de l'agglomération lyonnaise, ces polices sont purement urbaines. Les inconvénients n'ont pas tardé à se faire sentir ; il n'y a été porté remède que dans une faible mesure. C'est ainsi que pour Marseille, un décret du 24 décembre 1919 a simplement étendu la juridiction du commissaire central et des commissaires de la Sûreté aux communes d'Allauch, Plan de Cuques, la Penne et Septèmes ; pour Nice, par décret du 29 septembre 1920, la juridiction des commissaires de police de la Sûreté a été étendue aux communes de l'arrondissement et à celles de Saint-Laurent-du-Var et de Cagnes. Or, une police d'État ne saurait avoir toute son efficacité, que si tous ses moyens d'action peuvent s'exercer à une distance suffisamment grande des centres importants où elle est chargée d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques. Ici encore se pose une question à résoudre.

Nombre des polices d'État.

En fait, il manque donc à nos quatre polices d'État, une organisation d'ensemble, une organisation véritable.

Si, jusqu'à ce jour, on ne l'a pas réalisée, une des raisons en est peut-être leur petit nombre, leur apparition fragmentée, deux seulement jusqu'en 1918, une en 1918, une quatrième en 1920, et leur importance fort inégale.

Avec l'éventualité de nouvelles institutions d'Etat, mais sans préjudice des réformes à apporter, dans le sens des observations du présent rapport, aux polices actuelles, il est permis d'exiger plus facilement une construction mieux organisée et cohérente.

III. — DE LA RÉFORME DES POLICES D'ÉTAT.

Plan d'ensemble et étendue territoriale.

Pour un plan d'ensemble de nouvelles polices d'État, tout en se tenant, en raison des circonstances budgétaires, dans les limites de ce qui paraît être le strict nécessaire, on peut concevoir, sans parler des cas spéciaux, la création de ces organismes dans les villes ou, plutôt, les agglomérations, comptant une population à déterminer.

En effet, afin que l'étendue territoriale du ressort soit suffisante pour permettre un plein rendement, il paraît nécessaire d'étendre la juridiction des polices d'État à une zone d'environ une vingtaine de kilomètres de rayon, à partir des limites de chacune des villes intéressées. Mais il n'y aurait lieu d'installer les commissariats de police et formations permanentes d'inspecteurs de la Sûreté et de gardiens de la paix, que dans les seules villes de la zone qui sont ou devraient être le siège d'un commissariat de police.

Participation financière des communes.

Il paraît juste et il serait prudent, — pour éviter notamment les difficultés qui se sont produites au sujet des communes intéressées de l'agglomération lyonnaise —, d'appeler à participer à la dépense totale du service les seules villes de la zone où seraient installés les organes de la police d'État, c'est-à-dire celles qui sont ou devraient être le siège d'un commissariat de police, et non les bourgs et villages où cette police pourrait être envoyée, au besoin, mais où elle n'aurait pas d'installation permanente.

Les errements irréguliers relevés dans la première partie du présent rapport général devraient être évités, et toutes les dépenses, sans exception, nécessitées par le service, entrer dans le calcul de la répartition, quels que soient les chapitres du budget de l'État où pourraient être inscrits les crédits.

Le calcul de la répartition, enfin, serait fait sur une base uniforme et simple. Quant à cette base même, — quotité, par moitié ou tiers, mise à la charge de l'État —, il n'appartient pas à l'Inspection générale de se prononcer ici sur ce point. Mais il convient d'insister sur la nécessité de demander aux communes intéressées leur part contributive régulièrement : un quart du total des crédits budgétaires après chacun des trois premiers trimestres de l'exercice ; et le complément de la dépense effectuée portée au compte dès la clôture de l'exercice.

Généralités sur l'organisation.

Le préfet, responsable de l'ordre public et de la sécurité publique, doit conserver la direction générale, l'administration et la gestion de la police d'État, soit que, dans les organisations les moins impor-

tantes, il puisse assumer cette charge directement, soit que, dans les plus importantes il lui soit adjoint, sous son autorité immédiate, un secrétaire général spécial, (comme actuellement à Lyon), soit que, dans les organisations installées dans les chefs-lieux d'arrondissement, il la délègue, sous son autorité immédiate, au sous-préfet.

Le préfet, ou, dans les plus grandes organisations, le secrétaire général pour la police, doit assurer l'administration et la gestion par le moyen d'une section spéciale, rattachée, s'il n'y a pas de secrétaire général pour la police, au cabinet du préfet.

Cette section serait composée d'employés de l'État, ne s'occupant que des affaires relatives à la police, entièrement rémunérés par l'État, bénéficiaires du régime des pensions civiles. Les employés départementaux jouissant presque partout, notamment pour le régime des retraites, d'avantages que n'ont pas les agents de l'État, cette réorganisation présenterait quelques difficultés qu'il faut prévoir, sans les exagérer. Aux employés qui préféreraient le retour dans l'administration départementale, des successeurs seraient trouvés sans aucun doute. Les employés de ces sections pourraient être nommés dans une autre police d'État, dans des conditions à étudier.

Leur travail comprendrait: *a*) le secrétariat et le contrôle des dépenses engagées; *b*) le personnel (recrutement, etc.); *c*) le matériel; *d*) le budget et la comptabilité. L'agent-comptable, et les magasiniers seraient rattachés à la section administrative. La même comptabilité-matières serait partout appliquée.

(Il serait utile que le secrétaire général pour la police eût sous ses ordres directs, à côté de la section de police d'État, une section de police générale, composée d'employés départementaux et qui traiterait des matières de police dont toutes les préfectures ont à s'occuper).

Le préfet, ou, dans les grandes organisations, le secrétaire général pour la police, devrait assurer la direction générale par le moyen d'un chef de service actif: un commissaire central. Il y aurait lieu, dans les organisations les plus improrantes, comme Lyon et Marseille, de placer près du commissaire central, chef de service, un commissaire central adjoint. Le commissaire central n'aurait, dans l'administration et la gestion du service, qu'un rôle consultatif. Il ne dirigerait point de bureaux administratifs. Mais il exercerait, sous l'autorité directe du préfet ou du secrétaire général pour la police, la direction effective de tous les services actifs, y compris le service anthropométrique et les archives de police. Ses droits disciplinaires seraient augmentés, afin qu'il disposât de toute l'autorité nécessaire. Il devrait pouvoir statuer directement sur toutes les mesures disciplinaires prévues au règlement, jusqu'à l'échelon de la retenue de traitement ou de la rétrogradation de classe. Sa direction, enfin, devrait s'étendre à tous les services actifs de police (sauf, on l'a dit plus haut, à la police spéciale). Elle ne serait donc pas conciliable avec l'existence d'organismes particuliers de police publique, comme actuellement, à Marseille, la police autonome du

port, organisée et payée par la Chambre de Commerce et placée sous la direction du commissaire spécial. Cette organisation devrait être rattachée à la police d'État, et il n'y aurait point de doute que, le jour où celle-ci sera réformée, — une de ses brigades spécialisée surveillant les ports —, la Chambre de Commerce de Marseille ne trouvât avantage à cette unification et ne continuât à l'État son concours financier.

Dans les polices d'État installées dans les chefs-lieux d'arrondissement, les mêmes principes généraux seraient appliqués. Le sous-préfet, sous l'autorité immédiate du préfet, administrerait et gérerait le service, à l'aide d'une section restreinte d'employés de l'État, qui pourrait être composée d'un petit nombre de secrétaires, et il assurerait la direction générale, par le moyen d'un commissaire central, exerçant, comme il vient d'être dit, la direction effective de tous les services actifs.

Les secrétaires généraux spéciaux et les sous-préfets chargés de la police, qui ne pourraient manquer d'être de 1re classe, auraient ainsi l'expérience et l'autorité nécessaires à l'administration et à la gestion de ces importants services. Quant à la direction générale de la police, on ne voit pas pour quelle raison ils ne pourraient y exercer leur autorité, secondés par les connaissances professionnelles de commissaires centraux de choix. L'expérience faite à Lyon peut être regardée, à cet égard, comme probante, encore qu'il n'y ait point auprès du secrétaire général pour la police de commissaire central.

Telles sont les observations, ci-dessus résumées en conclusion des divers chapitres du présent rapport, et les suggestions, résultant de l'enquête de l'Inspection générale sur les polices d'État.

II

SUBVENTIONS AUX COMMUNES

POUR

LES SAPEURS-POMPIERS ET LE MATÉRIEL D'INCENDIE [1]

Bien avant que ne fût réalisée en France l'organisation générale du corps des sapeurs-pompiers communaux, l'attention des pouvoirs publics avait été très justement appelée sur l'impérieuse nécessité qu'il y avait de venir en aide aux sapeurs victimes de leur dévouement, d'un accident, ou d'une maladie contractée en service.

C'est ainsi que la loi du 5 avril 1851, reprenant les dispositions contenues dans celle du 22 mars 1831 sur la Garde nationale, à laquelle les sapeurs-pompiers communaux étaient incorporés, prévoyait, suivant les circonstances, l'octroi de pensions ou de secours, aux sapeurs blessés dans leur service ou ayant contracté une maladie entraînant une incapacité de travail permanente ou temporaire, ainsi qu'aux veuves et aux enfants de ceux morts des suites de blessure ou de maladie.

Ces pensions et ces secours étaient dus par la commune où le sapeur-pompier avait été tué, blessé ou atteint en luttant contre l'incendie; s'il ne l'avait pas été dans un incendie, par la commune à laquelle appartenait le corps (bataillon, compagnie ou subdivision) auquel comptait l'intéressé.

La concession de ces pensions ou de ces secours était réservée au Conseil municipal et leur quotité devait être proportionnée aux besoins des intéressés et aux ressources de la commune. Enfin, la délibération du Conseil municipal était susceptible d'appel devant le Conseil général statuant en dernier ressort.

La loi du 5 avril 1851 prévoyait, pour assurer le service de ces pensions et de ces secours, dépenses obligatoires pour les communes, la constitution de caisses communales en faveur des sapeurs-pompiers, de leurs veuves ou de leurs orphelins, alimentées par des dons, des subventions, et des souscriptions provenant des compagnies d'assurances et des particuliers.

En 1898, pour la première fois, un crédit de 800.000 francs fut inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur sous ce titre : « Subvention aux communes pour les Sapeurs-pompiers et le matériel d'incendie ». Corrélativement, l'article 17 de la loi de finances de

(1) M. Breton, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.

l'exercice, assujetissait les compagnies d'assurances françaises et étrangères contre l'incendie, à une taxe annuelle de six francs par million de capital assuré.

D'autre part, l'article 59 de la même loi, déterminait les bases de la répartition du crédit de 800.000 francs, en tenant compte de l'effectif du corps de sapeurs-pompiers et de la population des communes.

Il y était spécifié que les communes devaient contracter avec la caisse d'assurance contre les accidents en vue de l'attribution de pensions aux sapeurs-pompiers, en cas de blessures ou d'accidents graves entraînant une incapacité permanente de travail, ainsi qu'à leurs veuves et leurs orphelins, en cas de décès par suite d'accidents en service.

Le surplus de la subvention devait être employé par les communes, concurremment avec leurs ressources propres: *a*) en secours pour soins médicaux et interruption de travail par suite d'accidents en service; *b*) en secours annuels et renouvelables aux pompiers ayant 25 ans de service et 65 ans d'âge; *c*) à l'achat et à l'entretien de matériel d'incendie.

Mais, dès les premières années, l'application de la loi releva des imperfections suffisamment sérieuses pour motiver, en 1903, de la part du Gouvernement, le dépôt d'un projet modificatif. Les modifications portaient principalement: sur le quantum des pensions pour incapacité permanente qui, fixé d'après la population, variait sensiblement d'une commune à l'autre pour la même invalidité, sur l'ouverture du droit à pension pour incapacité partielle, sur les modifications des conditions d'âge et de durée de services pour l'obtention de secours renouvelables, enfin, sur les modalités de la répartition, entre les communes, de la subvention de l'État.

Le projet du Gouvernement ne fut adopté, après d'assez importants remaniements, d'ailleurs, que 4 ans plus tard, et la nouvelle loi fût promulguée le 31 juillet 1907.

Aux termes de l'article 1er, le crédit inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur est réparti, annuellement, d'après les bases suivantes, par une Commission spéciale.

Il est prélevé, d'abord, les sommes nécessaires à la caisse d'assurance contre les accidents, pour la constitution de pensions viagères aux sapeurs-pompiers en cas de blessures ou accidents graves entraînant une incapacité de travail permanente, absolue ou partielle, ou à leurs veuves et orphelins mineurs en cas de décès.

Un second prélèvement est opéré pour accorder des subventions spéciales aux communes justifiant que leurs ressources sont insuffisantes pour acquérir ou entretenir le matériel d'incendie et les effets d'habillement et d'équipement.

Le surplus du crédit est réparti entre les communes possédant un corps de sapeurs-pompiers régulièrement organisé, chacune recevant, d'abord une somme de 30 francs, puis une quotité proportionnelle à

l'effectif légal du corps et à sa population totale. Le montant de la subvention attribuée à chaque commune d'après cette répartition doit être employée, concurremment avec les crédits votés par les Conseils municipaux et avec le produit des dons et legs ayant cette affectation :

1° à donner des secours pour soins médicaux et interruption de travail par suite d'accidents en service ;

2° à allouer des secours annuels renouvelables aux sapeurs-pompiers ayant 60 ans d'âge et 30 ans de service;

3° à l'achat et à l'entretien du matériel d'incendie.

La pension viagère en cas d'incapacité permanente et absolue fixée à 730 francs, fut portée par la loi du 4 janvier 1922 à 2.400 francs ; celle pour incapacité permanente mais partielle, de 500 à 1.800 fr. Toutes les pensions sont reversibles, jusqu'à concurrence des 2/3 sur la veuve ou les orphelins mineurs des sapeurs-pompiers.

Le décret du 1er février 1910, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 juillet 1907, fixe la composition et le fonctionnement de la Commission de répartition.

Son article 23 dispose expressément, qu'en cas de non emploi, dans l'année, de tout ou partie des subventions allouées par l'État, le reliquat est reporté au budget de l'année suivante avec la même affectation.

Le contrôle à effectuer, au cours de la tournée de 1922, par les fonctionnaires de l'Inspection générale, ne portait que sur l'emploi des subventions allouées en vertu des deuxième et troisième prélèvements. Il devait, pour être complet, être effectué dans les préfectures, les mairies, et aux recettes municipales.

Pour les subventions spéciales, dont le quantum est fixé par la Commission de répartition, les Inspecteurs généraux avaient, dans les préfectures, à prendre connaissance des instructions spéciales pouvant avoir été données aux maires des communes bénéficiaires. Dans les mairies et aux recettes municipales ils devaient, par l'examen du compte de gestion, vérifier la concordance de la recette avec le chiffre fourni par la préfecture, se rendre compte, pour la dépense, de la régularité de l'affectation, ou, pour la partie non dépensée, du report du crédit.

Pour les subventions ordinaires, le contrôle, dans les préfectures, devait porter sur le tableau de la sous-répartition, sur le calcul lui-même de cette sous-répartition et sur les instructions données aux maires au sujet de l'emploi de la subvention allouée. Dans les mairies, les Inspecteurs généraux avaient, avant de procéder à la vérification du compte de gestion, à prendre connaissance des délibérations du Conseil municipal arrêtant l'emploi des fonds.

91 communes ont bénéficié de subventions spéciales variant entre un minimum de 150 et un maximum de 500 francs, et s'élevant au

total à : 26.739 francs. D'autre part, entre les 12.000 communes, environ, possédant un corps de sapeurs-pompiers, 953.899 fr. 90 ont été répartis en subventions ordinaires.

Pratiquement, en égard aux nécessités générales de la tournée et aux cadres de l'Inspection, il ne pouvait être procédé, sur place, qu'à un nombre limité de vérifications.

L'examen dans les préfectures, du dossier des subventions spéciales accordées sur le deuxième prélèvement, n'a donné lieu, dans l'ensemble, à aucune observation notable. La plupart du temps, les préfectures se sont bornées à adresser aux maires une copie de la décision ministérielle notifiant l'octroi d'une subvention, sans qu'il ait été nécessaire d'y joindre des instructions particulières. Il importe de remarquer du reste, à ce sujet, que l'examen des demandes de subventions spéciales n'a lieu qu'après la production d'un dossier complet, permettant à la commission du Ministère de l'Intérieur de se prononcer en toute connaissance de cause, et comprenant, en particulier, les pièces suivantes :

1° Devis détaillé indiquant la nature du matériel ou des fournitures à acquérir, ainsi que le montant total de la dépense en résultant.

2° Renseignements précis sur la situation financière de la commune fournis par le receveur municipal (non existence de recettes sans emploi, montant des fonds placés, somme consacrée annuellement par la commune au fonctionnement du service d'incendie).

3° Délibération du Conseil municipal justifiant de l'impossibilité d'assurer le payement de la totalité de la dépense, et contenant l'engagement de mettre à la charge de la commune le montant de la différence entre le total de la dépense et la subvention éventuelle à obtenir de l'État.

Il a rarement été trouvé trace, dans les mairies des communes bénéficiaires, d'autres délibérations se rapportant à l'emploi de ces subventions spéciales. Qant aux vérifications effectuées aux recettes municipales, elles ont permis de s'assurer, que, dans l'ensemble, la somme allouée avait été employée conformément à l'objet précis de la demande ou que, lorsque la dépense n'avait pu être effectuée, les reports de crédits avaient été correctement opérés.

Dans certaines communes, cependant, il est arrivé, que la dépense pour l'acquittement de laquelle une subvention spéciale avait été demandée, ait été soldée avant que la notification de sa concession ne soit parvenue. Dans ce cas, la subvention a été versée purement et simplement, sans affectation, en recette dans la caisse municipale. Cette pratique ne paraît pas soulever d'objections. On peut considérer, en effet, que la subvention représente, jusqu'à concurrence de son montant, une avance effectuée par la commune.

Chaque année, les préfectures reçoivent de la direction de l'administration départementale et communale, une fois terminés les travaux de la Commission spéciale instituée par l'article 1er de la loi du 1er février 1910, une circulaire leur faisant connaître la part afférente à leur département, leur rappelant les conditions dans lesquelles doit être opérée la sous-répartition, ainsi que l'ordre fixé par la loi pour l'emploi des subventions, en les invitant à donner à ce sujet des instructions précises aux maires.

L'examen des tableaux de la sous-répartition dressés par les préfectures, n'a donné lieu à aucune remarque particulière. La vérification des bases du calcul, (population et effectif) ainsi que le contrôle de l'exactitude mathématique des opérations ont permis de s'asurer de l'observation régulière des instructions. Parfois, il a été remarqué que l'effectif réel était cependant notablement au dessous de l'effectif légal, entrant seul en jeu. C'est ainsi qu'une ville de l'Est avait un effectif légal de 300 sapeurs-pompiers, alors que l'effectif réel, n'était que de 184. Il y a là, semble-t-il, une différence par trop sensible et qui eût dû appeler l'attention.

Généralement, les préfectures, une fois la sous-répartition opérée entre les diverses communes, la notifient aux maires en leur rappelant expressément l'ordre d'emploi, et en leur demandant d'en tenir compte. Mais il n'en est pas toujours ainsi, et il a été trouvé des départements où la préfecture s'est bornée à notifier la subvention, sans commentaires, et sans réclamer la moindre justification. On ne saurait alors s'étonner que, par la suite, la ventilation ne soit pas toujours correctement effectuée.

Dans un certain nombre de mairies, les Inspecteurs généraux ont connu de délibérations régulières fixant, conformément à l'ordre prescrit, l'emploi de la subvention. Il leur est arrivé aussi, de relever, dans les budgets communaux, un article spécial de dépenses permettant de le suivre exactement. Ils ont obtenu également, dans un assez grand nombre de recettes municipales, toutes les justifications nécessaires.

Mais ces constatations satisfaisantes sont loin d'avoir été générales. Plus fréquemment, il n'a été trouvé aucune délibération du conseil municipal, ni de ventilation de la subvention allouée : cette dernière ayant été versée, purement et simplement, dans la caisse municipale, en atténuation des dépenses consacrées au service d'incendie.

Parfois, les Inspecteurs généraux, voulant vérifier les états d'emploi de la subvention, précis jusqu'au centimes, fournis à la préfecture, n'y sont pas parvenus. Ce qui peut laisser quelques doutes sur la valeur de semblables documents. Enfin, il est arrivé de constater des affectations irrégulières, comme celles consistant à employer une partie de la subvention aux frais funéraires d'un ancien sapeur.

Beaucoup de communes l'ont également consacrée, en totalité ou en partie, à l'achat d'effets d'habillement ou d'équipement. Cet emploi n'est pas prévu par la loi. Du reste, l'observation que

pourrait, à ce sujet, présenter l'Inspection générale a moins d'intérêt, depuis qu'a été déposé, le 18 janvier dernier, un projet de modification de l'article 1er de la loi du 31 juillet 1907, tendant à ajouter au dernier paragraphe du dit article, à la suite de la phrase : « achat et entretien du matériel d'incendie », les mots : « et les effets d'habillement et d'équipement », comme pour les subventions exceptionnelles.

Beaucoup de préfectures ne paraissent pas apporter au contrôle de l'emploi de ces subventions, tout le soin qu'il conviendrait. Il faut reconnaître, il est vrai, qu'elles ont des moyens limités, et que le contrôle sur pièces, souvent inefficace, entraîne un long échange de correspondance. Tout au moins devraient-elles exiger des délibérations régulières des conseils municipaux. Il semble également que les Inspecteurs départementaux, dans les 53 départements où cet emploi existe, pourraient être chargés par le préfet d'examiner, au cours de leurs inspections, si l'emploi de la subvention de l'État s'effectue avec régularité. Il ne s'agirait pas, bien entendu, de faire contrôler une partie du budget communal par un officier de sapeurs-pompiers ; mais les inspecteurs départementaux paraissent tout qualifiés pour vérifier, par exemple, par l'examen des contrôles, s'il est satisfait aux conditions d'âge et de durée de service pour l'obtention de secours renouvelables. Ils pourraient utilement apprécier, d'autre part, l'opportunité de certaines dépenses de matériel.

Sur la partie du crédit destinée à être consacrée aux subventions ordinaires, il a été distribué, dans les divers départements, pour le dernier exercice, des sommes variant entre 350 et 31.000 francs dans les proportions suivantes :

		francs.
3	départements ont reçu moins de 1.000 francs.	
30	départements ont reçu des subventions variant entre :	1.000 et 4.000
17	— — — —	4.000 et 8.000
5	— — — —	8.000 et 12.000
4	— — — —	12.000 et 16.000
13	— — — —	16.000 et 20.000
6	— — — —	20.000 et 24.000
1	— — — —	24.000 et 28.000
5	— — — —	28.000 et 31.000

Comme il est aisé de s'en rendre compte, la sous-répartition entre les communes ne peut pas donner des chiffres bien importants. Il est cependant hors de doute que, pour le calcul de cette répartition, la population des communes et l'effectif légal des corps constituent des bases logiques permettant d'obtenir un résultat uniforme. Toutefois, on peut se demander si, à partir d'un chiffre de population donné, un autre élément ne devrait pas entrer en ligne. Alors que dans l'ensemble, la subvention moyenne accordée aux communes possédant un corps de sapeurs-pompiers est inférieure à 100 francs, on est frappé des chiffres relativement élevés alloués à certaines villes

importantes. Paris, en particulier, obtient une subvention égale à celle des départements les plus favorisés. Et pourtant, personne n'est pleinement satisfait, tous les bénéficiaires trouvant les subventions allouées trop faibles.

Le Conseil supérieur des sapeurs-pompiers s'est élevé depuis quelques années contre la modicité du crédit inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur en faisant remarquer qu'il avait, sur l'exercice 1914, à une époque où la situation était bien différente, subi une diminution de 500.000 francs. D'autre part, à diverses reprises, cette assemblée a demandé l'affectation spéciale de la taxe sur les compagnies d'assurances. Ce vœu risque de rester longtemps platonique. Il semble bien, en effet, que si, à l'origine, la taxe dite des sapeurs-pompiers, était destinée à fournir des subventions aux communes, la loi du 30 janvier 1907 a transformé cette taxe en impôt destiné à alimenter les ressources générales du Trésor.

Si faibles que puissent paraître les subventions accordées, il ne faut pas oublier que l'intervention de l'État a toujours été orientée vers l'assistance au personnel des corps de sapeurs-pompiers (octroi de pensions ou de secours), et n'a eu que subsidiairement pour but d'apporter une contribution à l'organisation matérielle du service public d'incendie.

C'est aux communes, en effet, qu'il appartient d'organiser un service de défense contre l'incendie. On peut même dire qu'il leur est loisible de l'organiser comme elles l'entendent, depuis qu'un arrêté du Conseil d'État du 24 décembre 1909 (commune de la Bassée) faisant jurisprudence, a déclaré : que si les communes ne pouvait organiser un service public d'incendie qu'en se conformant au décret du 10 novembre 1903, elles ne créaient point un service public en subventionnant des sociétés purement privées de sauveteurs; qu'en conséquence, en votant cette subvention, comme en votant l'acquisition d'un matériel d'incendie, le conseil municipal n'avait fait qu'user de ses pouvoirs légaux.

Mais de telles initiatives sont exceptionnelles et l'examen du tableau qui suit, établi d'après les derniers documents, montre, en effet, que la répartition du nombre des corps de sapeurs-pompiers entre les départements est extrêmement variable, et prouve combien un service public de cette importance est loin d'être complètement assuré.

7	départements ont moins de 10 corps.	
16	départements ont entre.....	10 et 20 corps.
2	— — —	21 et 30 —
13	— — —	31 et 50 —
15	— — —	51 et 100 —
5	— — —	101 et 200 —
12	— — —	201 et 300 —
8	— — —	301 et 400 —
4	— — —	401 et 500 —
3	— — —	501 et 600 —

Pour toutes ces raisons, on a depuis longtemps demandé que le service d'incendie fût rendu obligatoire dans les communes de plus de 500 habitants. Cette modification à la loi municipale serait certes de nature, en favorisant les ententes intercommunales, à doter le pays de l'organisation moderne d'ensemble qui s'impose.

Mais cette réforme entraînerait nécessairement des mesures financières adéquates. L'État serait obligé, sinon de concourir directement à la dépense, au moins d'autoriser les communes à se procurer des ressources spéciales nouvelles.

III

CORRESPONDANCE TÉLÉGRAPHIQUE [1]

I. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le but de la tournée qui a été effectuée dans le courant de l'année 1922, a consisté d'une part, à se rendre compte sur place des conditions dans lesquelles étaient appliquées les dispositions du décret du 27 août 1918, supprimant la franchise télégraphique et soumettant les télégrammes officiels à la même taxe que les télégrammes privés; de l'autre, à permettre de répondre à une demande du Ministre des Finances qui, par lettre du 13 avril 1921, avait prié son collègue de l'Intérieur de lui fournir un certain nombre de renseignements relatifs à l'affectation des crédit destinés à assurer le paiement des taxes télégraphiques, et en outre, lui avait demandé quelles mesures il avait déjà prises, ou comptait prendre, pour faire cesser certains abus.

L'Inspection générale fut donc chargée, au cours de sa tournée de 1922, d'examiner, en général, l'application du nouveau régime, et, en particulier, celle des instructions données en la matière par une circulaire du 28 avril 1921.

La question des abus, contrepartie des avantages de toutes les franchises, est presque aussi ancienne que l'exploitation des lignes télégraphiques elles-mêmes. A diverses reprises, des instructions ministérielles sont intervenues, dans le but d'essayer de les prévenir ou, tout au moins, de les modérer. La plus ancienne en date, une instruction du Ministre de l'Intérieur du 1er juillet 1875, précise, ainsi qu'il suit, les cas dans lesquels il y a abus : c'est lorsqu'une dépêche, présentée comme officielle, *A)* a trait à des affaires privées, *B)* dépasse les limites de la franchise accordée à l'expéditeur, *C)* ne présente aucun caractère d'urgence.

Une autre, du 18 juillet 1895 contenait le passage suivant :

« Je crois devoir insister auprès de vous sur le très grand intérêt qu'il y a, en général, à réserver aux seuls cas de nécessités de service, vraiment urgentes, l'emploi de la franchise télégraphique. Je ne saurais trop vous recommander de ne pas vous départir de la plus grande discrétion sur ce point, mon administration étant très fréquemment saisie de réclamations de la Direction générale des Postes et Télégraphes qui se plaint de l'encombrement du service. »

(1) M. Breton, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.

Une troisième, portant la date du 10 mai 1903, était non moins catégorique :

« Parmi les dépêches qui ont motivé les remarques portées à ma connaissance, certaines auraient manifestement trait à des communications d'ordre privé, d'autres seraient dénuées du caractère d'urgence qui seul, justifie le recours à la voie télégraphique; enfin, pour presque toutes, la rédaction pourrait, sans nuire à la clarté des idées exprimées, présenter une plus grande concision.

« Afin de répondre au désir que m'a exprimé M. le Sous-Secrétaire d'État, je crois devoir vous rappeler sommairement les prescriptions antérieures sur la matière.

« La correspondance télégraphique ne doit être employée que pour les besoins bien démontrés du service, et uniquement dans les cas d'extrême urgence. Il importe en outre, pour ne pas nuire à l'expédition des dépêches payantes et réduire au minimum la tâche du personnel, que les télégrammes officiels soient conçus dans le style le plus abrégé, en excluant soigneusement de leur texte, toute formule qui ne répondrait pas à une nécessité absolue ».

Mais, à côté de ces abus concrètement définis et nettement caractérisés, qu'il importait d'essayer de réprimer, il convient de tenir compte, sans toutefois la mettre sur le même plan, de l'augmentation normale de la correspondance télégraphique, corrélative à l'importance croissante et à la complexité des affaires traitées. Il ne faut pas oublier, également, que chaque fois qu'il s'est agi de présenter un projet de réforme des méthodes administratives, l'une des premières mesures préconisées a consisté dans l'utilisation aussi fréquente que possible du télégraphe et du téléphone.

Cette augmentation, déjà sensible avant la guerre, a pris, au cours de la durée des hostilités, des proportions jusque-là insoupçonnées. Sans doute, l'Inspection générale n'entend-elle pas déclarer que l'expédition de certaines dépêches n'aurait pu être évitée, mais elle estime que l'on ne saurait perdre de vue que, durant cette époque anormale, les nécessités de la défense nationale, sous toutes ses formes, exigeaient, d'une façon absolue, l'emploi constant de la voie télégraphique. Qu'il suffise de rappeler, à titre d'exemple, l'extrême urgence de certaines affaires telles que les évacuations de la zone des armées, nécessitant, dans le moindre délai, la prise de mesures propres à assurer le transport et le logement de milliers de réfugiés.

Aussi bien, les chiffres présentés pour la période de 1914 à 1918 ne sauraient, par leur caractère même, avoir la signification qu'on a entendu leur donner.

Ce sont cependant ces chiffres qui ont servi à l'Administration des Postes et Télégraphes pour demander, en 1918, la suppression de la franchise télégraphique.

« J'ai été amené à constater — expose le Ministre du Commerce, des Travaux publics et des P.T.T., au début du rapport présenté à

l'appui du décret du 27 août 1918 — que les départements ministériels et les services qui en dépendent, font un usage de plus en plus fréquent de la voie télégraphique pour l'échange de leur correspondance de service.

« Non seulement le nombre des télégrammes officiels et spécialement des circulaires augmente dans des proportions inusitées, mais beaucoup d'entre eux présentent un développement qui leur enlève le caractère de correspondances télégraphiques proprement dites. Fréquemment aussi, le télégraphe est employé pour des communications ne comportant aucune urgence et qui auraient pu emprunter, sans inconvénient, la voie postale ».

Le décret du 27 août 1918, rendu sur la proposition du Ministre du Commerce, a été contresigné par les Ministres des Finances et de la Guerre. Peut-être, en raison de l'importance de la mesure, le Ministre de l'Intérieur eût-il pu, de même, être appelé à intervenir. Il eût semblé également expédient qu'une décision interministérielle assurât d'une manière précise et uniforme les modalités d'application de la réglementation nouvelle.

Un arrêté du Ministre du Commerce du 11 mars 1919 fixa au 1er avril de cette même année le point de départ du nouveau régime, primitivement arrêté au 1er octobre 1918 ; mais cette décision ne fut officiellement notifiée au Ministre de l'Intérieur que le 26 mars 1919, soit 6 jours seulement avant sa mise en vigueur.

Le Ministre de l'Intérieur, par un télégramme du 31 mars et une circulaire du 17 avril, invita les préfets et les divers fonctionnaires placés sous ses ordres à se conformer aux dispositions nouvelles.

Mais ces instructions, celles émanant du Sous-Secrétariat des Postes et Télégraphes comme celles du Ministère de l'Intérieur, qui n'en étaient, à quelques variantes près, que la reproduction fidèle, ne contenaient que des indications d'ordre général se rapportant beaucoup plus au principe même de la suppression de la franchise, qu'aux détails pratiques relatifs à l'application de la réglementation nouvelle.

Du 26 mars 1919 au 25 février 1920, le Ministère de l'Intérieur ne reçut aucune communication de l'Administration des Postes et Télégraphes. Il s'en tint lui-même à celles dont il a déjà été question.

Le 25 février 1920, le Sous-Secrétariat d'État des P.T.T. fit connaître au Ministère de l'Intérieur, que le recouvrement des taxes devait être effectué sans plus de retard, et qu'il pourrait y être procédé, soit directement par l'acquittement en numéraire des sommes dues, soit au moyen de mandats de dépenses publiques établis par les administrations ou collectivités débitrices au nom des receveurs des bureaux de dépôt.

A compter de cette date a commencé, entre l'Administration des Postes et le Ministère de l'Intérieur, un échange de correspondances qui s'est poursuivi pendant plus d'un an, sans aboutir, du reste, à un résultat sensible. Dans un but de simplification, le Ministère de

l'Intérieur avait en effet, proposé au Sous-Secrétariat des P.T.T., au lieu des modes de paiement dont il vient d'être parlé, de procéder au règlement des sommes dues par voie de virement de compte.

L'Administration des Postes et Télégraphes prétendant que les recettes devaient être obligatoirement rattachées aux bureaux où se trouvaient les justifications (originaux des télégrammes et registres d'inscription) ne voulut jamais accepter cette solution.

Malgré les instances pressantes et répétées du Ministère de l'Intérieur, le Sous-Secrétariat d'État des P.T.T. se retrancha toujours derrière les termes de l'article 1er du décret du 27 août 1918, d'après lequel « la taxe des télégrammes doit être effectuée en numéraire au moment du dépôt, » ajoutant que le paiement par mandats de dépenses publiques était la seule concession possible.

Le Ministère de l'Intérieur ne voulant pas prolonger une situation qui paraissait demeurer sans issue, décida, à la fin du premier trimestre de l'année 1921, de déléguer aux préfets les sommes nécessaires aux payements à effectuer pour les années 1919 et 1920, et leur donna par une circulaire en date du 28 avril 1921 des instructions précises pour les règlements futurs.

Il paraît difficile de prendre parti dans une discussion dont quelques éléments échappent à l'examen. Toutefois, il n'est peut-être pas heureux que l'Administration des P.T.T., transformant complètement le régime existant depuis la création du service télégraphique, se soit toujours refusée à envisager une modification du mode des perceptions qui présenterait, semble-t-il, une réelle économie, pour le seul motif qu'il pourrait en résulter quelque gêne pour ses services.

A aucun moment, c'est un point sur lequel il ne paraît pas inutile d'insister, le principe même de la taxation des télégrammes officiels n'a été mis en question. La discussion n'a uniquement porté que sur la modalité du paiement.

Si vraiment l'Administration des P.T.T. comme doivent le laisser supposer les considérants du rapport précédant le décret du 27 août 1918, n'a entendu, en obligeant les collectivités débitrices à suivre l'emploi des crédits affectés aux dépenses des taxes télégraphiques, qu'instituer un contrôle jusque-là inexistant, on peut se demander si les transports de numéraire et tout le travail d'écritures qui en résulte sont bien nécessaires ?

Qu'on ne s'y trompe d'ailleurs pas, les dispositions mêmes de l'article 1er du décret du 27 août 1918, (acquittement immédiat de la taxe au moment du dépôt du télégramme) ne sauraient dans un grand nombre de cas être appliquées à la lettre, sous peine de rendre difficile, si non impossible la bonne marche des services publics.

L'acquittement de la taxe au moment du dépôt du télégramme, suppose en effet, l'une des deux hypothèses suivantes; que le fonctionnaire expéditeur ait reçu des avances, ou que, de son propre chef, il les effectue.

Or, lorsqu'il s'agit d'une administration qui, comme le Ministère de l'Intérieur, compte un nombre considérable de fonctionnaires ou de représentants tels que les maires, qualifiés pour envoyer éventuellement des télégrammes officiels, on est obligé de reconnaître que la procédure du mandatement d'avances n'est possible que pour une petite fraction. Quant à la solution consistant à laisser sciemment les agents effectuer eux-mêmes cette avance, elle ne saurait être posée en principe.

II. — APPLICATION DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

La circulaire du 28 avril 1921 contient des instructions précises sur les conditions dans lesquelles doivent être adressés trimestriellement, au Ministère, les états des sommes dues.

Mais un an auparavant, la circulaire du 27 avril 1919 avait recommandé aux préfets de tenir autant de comptes spéciaux que de collectivités. « Pour l'État, était-il spécifié, il y aura lieu d'établir autant de comptes spéciaux qu'il y a de Ministères, afin que chacun d'eux soit à même de connaître à tout moment, avec précision, l'état des dépenses engagées pour lui. »

Il semblait donc que les préfectures n'eussent pas dû attendre des invitations répétées pour opérer entre les diverses collectivités débitrices, cette comptabilité nécessaire. Or, si, sur ce point particulier, l'enquête confiée à l'Inspection générale a donné lieu à quelques constatations satisfaisantes, il n'en a pas été de même partout.

Dans certaines préfectures, il faut le reconnaître, les choses se sont passées avec la régularité que l'on pouvait désirer. Des préfets, dès la mise en vigueur de la réglementation nouvelle, ont su donner à leurs services des instructions simples et précises, et se sont efforcés de veiller à leur exécution. Les Inspecteurs généraux qui sont passés dans ces préfectures, ont pu, dans un minimum de temps, effectuer un contrôle suffisant. Le plus souvent, un fonctionnaire de la préfecture chargé de la centralisation des opérations de tous les services, leur a présenté :

1° Un registre contenant un certain nombre d'indications essentielles :

a) Numéros d'ordre ;
b) Dates ;
c) Services expéditeurs et destinataires;
d) Objet sommaire;
e) Montant de la taxe, etc ;

2° Les minutes des états indiquant le nombre des télégrammes portés au compte des diverses collectivités, ainsi que les sommes payées.

Ailleurs, et trop souvent dans de très importantes préfectures, il a été constaté que des modifications à peine sensibles avaient été apportées aux errements existant au temps du régime de la franchise. L'une d'elles a, toutefois, consisté à retirer aux employés de divers grades, la facilité d'expédier des télégrammes, et à rendre obligatoire la signature effective du préfet ou du secrétaire général. Dans ces préfectures, où aucun enregistrement des télégrammes expédiés, aucune centralisation des pièces comptables n'ont été institués, les fonctionnaires de l'Inspection générale ont parfois éprouvé d'assez grosses difficultés pour vérifier les sommes devant être portées aux divers comptes débiteurs.

A la suite d'observations nombreuses contenues dans les rapports individuels, le Ministère de l'Intérieur a adressé, au mois de décembre 1922, une nouvelle circulaire aux préfets dans laquelle il insiste tout particulièrement sur l'importance d'une organisation matérielle sommaire mais réelle.

L'Inspection générale ne peut que regretter qu'il soit nécessaire de souligner ainsi des situations de fait dans lesquelles l'Administration centrale ne devrait pas avoir besoin d'intervenir.

Un point pour lequel les constatations sont à peu près unanimes consiste dans la diminution sensible du nombre des télégrammes expédiés. Cette diminution, pour l'ensemble des départements, considérable eu égard aux chiffres de la période de 1914 à 1918, est également très sensible, si l'on compare les chiffres de 1919 à 1922 par rapport à ceux des années correspondantes d'avant guerre.

A cet égard, l'Inspection générale ne publiera pas le tableau d'ensemble qu'elle a esquissé pour sa propre documentation, car elle a trouvé dans nombre de départements de telles anomalies, elle a relevé des chiffres dont le rapprochement fait apparaître de telles invraisemblances qu'il y a lieu de douter de l'exactitude et de la teneur essentielle des documents qu'on lui a présentés et dont le pointage, portant sur plusieurs années et remontant jusqu'à 1913, a donné lieu, presque partout, à des difficultés pratiquement insurmontables. Aussi, se borne-t-elle à l'aperçu ci-après, s'appliquant à 8 départements dont la situation a présenté quelques garanties particulières.

Dans ces 8 départements le total des télégrammes expédiés en 1913 a été de 7.819.
Le total de 1917 (dernière pleine année de guerre)..... — 87.995.
Celui de 1921..... — 2.048.
— 1922 a été, pour le premier semestre, de 457, et peut donc être évalué, pour l'année entière, à 900 environ.

Dans les préfectures où l'organisation est la mieux assurée, le service chargé de la liquidation des dépenses, dresse, à la fin de chaque trimestre, l'état prescrit par la circulaire du 28 avril 1921 et le transmet au Ministère, après s'être assuré de la concordance des sommes qui y sont portées avec les récépissés délivrés par

l'Administration des Postes au moment du dépôt du télégramme.

Mais il n'est pas toujours procédé ainsi; il est même assez rare que les états soient établis avec la régularité voulue. Certaines préfectures les adressent tous les mois, d'autres, tous les trois mois, quelques-unes, tous les ans. La mention sommaire de l'objet des télégrammes, expressément prescrite, n'est pas toujours indiquée. Croyant bien faire, d'autres préfectures joignent les récépissés délivrés au moment du dépôt aux états récapitulatifs dressés par l'Administration des Postes, alors que ces dernières pièces ne leur sont pas demandées, et se plaignent par la suite de ce que le Ministère ne leur a pas renvoyé ces pièces indispensables.

Les fonctionnaires de la Sûreté générale envoient fréquemment leurs états de frais directement au Ministère, sans le faire passer, ainsi qu'il serait régulier, par la préfecture. On ne saurait que difficilement, toutefois, leur reprocher par trop ce manquement à la transmission hiérarchique, les instructions données par la Direction de la Sûreté générale étant imprécises sur ce point.

Quant aux télégrammes expédiés par des fonctionnaires de la Sûreté générale en mission, leur remboursement est généralement effectué, à l'insu des préfectures, par le Ministère lui-même. L'inspection générale n'a pas rencontré d exemples de difficultés spéciales sur ce point.

Diverses préfectures ont dû insister pour obtenir le remboursement de sommes qui leur étaient dues. Quelques Ministères, d'autre part, ont refusé aux préfets le droit de les saisir, directement par télégrammes, sans demande expresse de leur part. L'Inspection générale formule toutes réserves sur cette compréhension un peu étroite du rôle des représentants de l'État. Il semble que, sauf abus caractérisés, tous les Ministères devraient s'en rapporter à l'appréciation et à la discrétion de ces hauts fonctionnaires.

Il a été constaté que des préfets ont estimé ne devoir demander à l'État que des sommes strictement réduites, en acquittant la majeure partie des dépenses dues par des Ministères sur les fonds mis à leur dispositon par le Conseil général. Pour favorable qu'elle soit à l'État, l'Inspection générale ne saurait adhérer à une semblable pratique. Les départements qui, d'ailleurs, supportent intégralement la charge des abonnements téléphoniques, ne doivent payer, en ce qui concerne les dépenses télégraphiques, que celles effectuées dans l'intérêt exclusif du département. Le Ministère de l'Intérieur a toujours largement interprété cette règle. C'est ainsi qu'après avoir décidé de mettre à la charge des départements et des communes les frais d'envoi des télégrammes expédiés pour le service des élections cantonales, il est revenu sur sa décision et en a acquité le montant.

En ce qui concerne l'usage de la correspondance télégraphique. les rapports individuels des inspecteurs ne signalent, d'une manière générale, que peu d'abus. Sans doute, il leur est arrivé, au cours

de leurs investigations, de noter certains télégrammes dont la compréhension n'eût pas été altérée par la suppression de mots inutiles, mais ce sont là des cas isolés.

Dans plusieurs préfectures, une interprétation trop large des décisions gouvernementales ayant trait à la célébration de diverses fêtes officielles, (célébration de l'armistice, Indépendance Day, fête de Jeanne d'Arc,) a été la cause de dépenses assez élevées, sinon d'abus caractérisés : des préfets ont cru, en effet, devoir adresser à leur tour un télégramme circulaire à tous les maires de leur département.

Sans doute, des instructions spéciales de cette nature, communiquées par le Gouvernement, souvent à la dernière heure, rendent nécessaire une notification rapide, mais il semble que des instructions pourraient être données, pour que cette notification eût lieu dans des conditions limitées.

D'autre part, des préfectures recevant par circulaire télégraphique des demandes de renseignements émanant de l'Administration centrale, se sont cru obligées de recourir, à leur tour, à la voie télégraphique pour interroger les municipalités. Il en est résulté des dépenses assez fortes qui, parfois, auraient pu être évitées.

D'une manière générale, on n'a pas manqué de signaler aux Inspecteurs généraux en tournée que l'envoi d'un assez grand nombre de télégrammes aurait été évité, si les demandes expresses de l'Administration centrale ne les avaient rendus obligatoires.

Indépendamment de la tournée poursuivie dans les départements, une enquête a été effectuée au Ministère même.

Des conclusions du rapport de l'Inspecteur qui en a été chargé, il résulte que si, dans l'ensemble, les télégrammes journaliers individuels ne donnent lieu qu'exceptionnellement à des critiques, il n'en est pas de même des circulaires télégraphiques dont l'usage, trop fréquent, ne paraît pas toujours justifié et dont certaines ne sont signées ni du Ministre, ni même des directeurs. Des services paraissent ignorer que, dans beaucoup de cas, un télégramme circulaire expédié de Paris au milieu de l'après-midi, n'arrive dans la plupart des préfectures que trop tart dans la soirée pour être porté à la connaissance des services intéressés. Bien souvent, une lettre circulaire mise à la poste avant le départ du courrier du soir et arrivant à la préfecture avec le courrier du lendemain eût rempli le même office.

Lorsque l'affaire présente un réel intérêt et revêt une certaine importance, on comprend que le service expéditeur cherche, par l'envoi d'un télégramme à en souligner l'urgence; mais on s'explique mal, par contre, l'envoi périodique de télégrammes circulaires demandant, avec un délai de plus de huit jours, l'état trimestriel des vacances à prévoir, dans les préfectures ou sous-préfectures,

pour les emplois réservés; ou bien encore celui expédié tous les ans quelques jours avant la fête nationale et recommandant aux administrations locales de pavoiser les monuments publics le 14 juillet.

L'Administration centrale ne doit pas oublier que demandant aux administrations locales les économies qu'impose la situation actuelle, elle a le devoir impérieux de donner l'exemple.

Conclusions.

Des considérations qui précèdent il est permis de dégager quelques observations d'ensemble.

En premier lieu, et c'est le résultat qui apparaît comme le plus sensible, le nombre des télégrammes officiels expédiés depuis 1919 a diminué, d'une manière générale, dans une proportion importante.

Tout en se demandant si des mesures appropriées, autres que la suppression de la franchise, n'eussent pas permis d'obtenir un résultat analogue, l'Inspection générale, ne considérant que les résultats, ne saurait mettre en doute l'efficacité de la réforme.

Toutefois, les modalités de son application n'ont peut-être pas permis d'en tirer tout ce que l'on pouvait attendre.

En effet, à côté d'avantages réels, la suppression de la franchise télégraphique telle qu'elle a jusqu'à présent été opérée a eu pour conséquence d'augmenter, à un moment où l'on se préoccupe surtout de simplifier les méthodes administratives, les écritures, tant dans les préfectures que dans les administrations centrales. La préparation et la vérification des états et relevés des comptes exigent un tel travail matériel que l'on en arrive à se demander si, en définitive, dans les conditions actuelles, cette réforme ne se traduit pas, pour l'État, par une charge égale à celle qu'il supportait antérieurement.

IV

PRISONS DÉPARTEMENTALES EN RÉGIE[1]

Les prisons départementales ont été mises en régie dans les circonscriptions pénitentiaires de Poissy, Montpellier, Rouen et Angoulême, soit dans quinze départements. Au lieu de traiter, comme dans les autres circonscriptions, avec un « entrepreneur général » qui se charge, moyennant un prix de journée par détenu et l'abandon d'une partie du produit du travail, de fournir aux prisonniers toutes les prestations nécessaires et de leur procurer du travail, l'État, dans les quatre circonscriptions mentionnées ci-dessus, assure directement l'exécution des services. Par les soins de l'Administration pénitentiaire, il fait lui-même tous les achats et il traite, pour le travail, avec des confectionnaires.

L'Inspection générale qui, au cours de sa dernière tournée, a examiné notamment le fonctionnement des circonscriptions en régie, a tenu dans le présent rapport à se placer en dehors de toutes controverses théoriques sur les mérites respectifs de l'entreprise et de la régie considérées en elles-mêmes. C'est en se mettant exclusivement devant les constatations de fait qu'elle sera amenée à conclure à l'opportunité pratique d'augmenter sensiblement le nombre des régies existantes.

Institution de la régie. — Dans les quatre circonscriptions en régie l'institution du système actuel remonte aux époques suivantes :

Poissy.....	septembre	1915;
Montpellier.....	mars	1918;
Rouen.....	mai	1918;
Angoulême.....	juin	1920.

La mise en régie apparaît, dans ces quatre cas, comme ayant été nécessitée par des motifs indépendants de la volonté de l'Administration : prix de journée trop élevés demandés par les entrepreneurs, laisser-aller dans l'exécution des clauses du cahier des charges, conditions défectueuses pour procéder à une nouvelle adjudication. La mise en régie n'a donc pas été déterminée par le souci de faire prévaloir une conception théorique, et c'est sans doute ce qui donne toute sa valeur à l'expérience.

Les difficultés qui ont accompagné, dans deux cas, le règlement avec l'entrepreneur sortant n'ont été très appréciables que dans une

(1) M. Winter, Inspecteur général, Rapporteur.

seule circonscription, où elles n'étaient pas encore résolues au moment de l'inspection. Dans la circonscription à laquelle nous faisons allusion, la négligence qui, de la part d'un des entrepreneurs d'ailleurs mobilisé à l'époque, a précédé la mise en régie, et le retard apporté au règlement de la somme qu'il doit à l'État ont légué à l'Administration des difficultés qui ne laissent pas de peser sur la mise en marche de la régie. Ce cas, toutefois, a paru exceptionnel et les inconvénients constatés n'ont pas empêché que, dans son ensemble, le fonctionnement des services de la régie dans cette circonscription n'ait donné lieu, comme dans les autres, à des appréciations favorables.

Organisation de la régie. — Les instructions de l'Administration centrale ont été, en général, succinctes. Elle a notifié aux Directeurs la décision de mise en régie, elle a désigné le personnel qui, au siège de la circonscription, serait chargé du service, et elle a invité les Directeurs à s'inspirer des règles pratiques déjà suivies pour les précédentes régies de prisons départementales. Cette manière de procéder n'a pas eu, en fait, d'inconvénients sérieux. Mais, d'ores et déjà, et à plus forte raison si de nouvelles régies devaient être instituées, il serait indispensable, à notre avis, que des instructions générales détaillées fussent élaborées par les soins de l'Administration centrale afin d'assurer, avec les précautions nécessaires, l'uniformité de fonctionnement des régies des prisons départementales. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point et d'y insister.

Des quatre circonscriptions actuellement en régie, c'est la première en date, celle de Poissy qui a mis au point et soumis à l'approbation de l'Administration supérieure les règles en vigueur.

Les instructions envoyées par la direction de Poissy aux surveillants-chefs, instructions qui ont été reproduites au début, avec les variantes nécessaires, par les autres directions, sont simples, claires et bien comprises. Avec les notes de service nécessitées par les opérations de liquidation de l'entreprise, les surveillants-chefs ont reçu une courte note explicative sur le fonctionnement de la régie, puis les divers modèles des pièces à fournir, avec explications et exemples à l'appui. Toutes ces notes de la direction de Poissy ont été bien conçues, ainsi que les instructions données aux surveillants-chefs pour les achats qu'ils effectuent sur place. Les observations que l'Inspection générale a été amenée à faire ne porte pas sur l'organisation d'ensemble, qui est bonne. Elles visent, on le verra, certains points du fonctionnement de fait des régies.

Les dispositions prises par l'Administration centrale en ce qui concerne le personnel chargé, au siège de la circonscription, de s'occuper de la régie ont été un peu différentes suivant que le siège comportait ou non une maison centrale. Alors qu'à Poissy, par exemple, on a pu se borner à instituer un emploi de surveillant commis-greffier, il a fallu à Angoulême et à Rouen, créer plusieurs emplois. La régie des prisons départementales dans une circonscription dépourvue de maison centrale demandera toujours quelques créations d'emploi, et c'est une considération dont il pourra être utile de tenir compte si l'on décide d'accroître le nombre des régies.

Fonctionnement de la régie. — Ce fonctionnement va être examiné successivement au siège de la circonscription et dans les maisons d'arrêts.

a) *Au siège de la circonscription.* — Dans son rapport d'ensemble sur la tournée 1911 (*Journal officiel* du 6 août 1912) l'Inspection générale a examiné le fonctionnement des directions de circonscriptions. Elle ne retiendra, dans le présent travail, que les traits spéciaux au fonctionnement de la régie et les observations nouvelles que peut suggérer l'expérience actuelle tentée dans quatre circonscriptions.

Bien que des fonctionnaires déterminés soient désignés pour assurer les services de la régie, le Directeur de la circonscription garde la direction et la responsabilité de l'ensemble des services, et c'est de son action en ce qui concerne les achats, l'organisation du travail des détenus, le contrôle sur pièces et sur place de la gestion des surveillants-chefs, que dépend dans une large mesure la bonne marche de la régie. Les quatre directeurs intéressés ont conscience de l'importance de leur rôle, et, d'une façon générale, ils sont bien secondés au siège de la circonscription.

Le comptable-deniers de la maison centrale ou, en l'absence de maison centrale, le comptable-deniers affecté à la direction, est désigné, dans chaque circonscription, par décision de l'Administration supérieure, comme comptable de la régie des prisons départementales. Il reçoit à ce titre des avances qui sont surtout destinées au règlement des achats effectués sur place par tous les surveillants-chefs. Le jeu de ces avances est très simple, mais il entraîne, dans les circonscriptions dépourvues de maisons centrales, plus d'écritures que dans les circonscriptions à maison centrale. Il ne sera sans doute pas inutile d'indiquer sur ce point la manière de procéder dans la circonscription de Poissy, où l'on paraît avoir réalisé le maximum de simplification.

A Poissy, il n'est fait de demande mensuelle d'avance pour la régie des prisons départementales que dans la limite du montant des mémoires de fournisseurs préalablement vérifiés et arrêtés. Dès qu'il a touché le montant de l'avance ainsi fixée, le comptable-deniers envoie les fonds par mandat postal aux surveillants-chefs, et n'a plus rien dans sa caisse, au titre de la régie des prisons départementales, pendant un mois. Il mentionne ce passage mensuel de fonds, comme opération d'ordre, au journal de caisse de la maison centrale. Le grand livre des avances n'a pas lieu d'être tenu. Le registre des titres de perception a paru également inutile. La direction reçoit, en effet, les états des droits constatés au profit du Trésor dont la forme a été modi-

fiée en ce qui concerne les circonscriptions en régie par l'adjonction d'une colonne spéciale pour les « recettes à divers titres ». Les recettes de ce genre sont, par exemple, le produit de la vente de braise au personnel par la maison de correction de Versailles qui assure la fabrication du pain pour presque toutes les prisons de la circonscription. Lorsque les surveillants-chefs, après avoir fait leurs versements au Trésor, envoient les récépissés, ceux-ci sont rapprochés par la direction des états de droits constatés, et la concordance est vérifiée. Le service du comptable de la régie des prisons départementales est donc réduit à presque rien, et il paraît un modèle de simplicité.

Il faut noter, toutefois, qu'en cas de nécessité, sur demande des surveillants-chefs et sur ordre du Directeur, quelques avances sont faites aux surveillants-chefs sur la caisse de la maison centrale pour régler les fournisseurs locaux qui ne peuvent attendre jusqu'à la fin du mois. En fin de mois, ces avances de caisse sont déduites du montant de la somme envoyée par mandat-poste au surveillant-chef pour le règlement des fournisseurs. Ces avances qui n'intéressent que la caisse de la maison centrale, et qui n'entraînent pour elle en définitive aucune charge, sont parfois nécessaires. Elles évitent à l'Administration d'imposer aux surveillants-chefs, comme le fait a lieu dans d'autres régies départementales, l'obligation de faire de leur poche des avances au service. La possibilité de ces avances, qui ne paraissent entraîner aucun inconvénient, et répondent à une nécessité pratique, semble être un argument de plus en faveur des régies instituées dans les circonscriptions qui possèdent une maison centrale.

L'organisation très simple réalisée à Poissy ne se retrouve pas, au même degré de simplification, dans les circonscriptions qui ne sont pas pourvues d'une maison centrale. Il faut ouvrir un journal de caisse, et comme les avances demandées ne sont pas calculées en général d'après le montant des mémoires de fournisseurs, vérifiés et arrêtés, et qu'elles dépassent le montant total de ces mémoires, on est amené à ouvrir un grand livre des avances. Il a semblé aussi qu'on tenait sans grande utilité, dans l'une au moins des circonscriptions dépourvues de maison centrale, le registre des titres de perception pour les prisons départementales.

Ce sont-là, sans doute, de menues complications, mais elles font ressortir l'utilité, sur certains points, notamment sur la tenue du registre des titres de perception, d'instructions d'ensemble.

Dans l'une des circonscriptions qui n'ont pas de maison centrale, le comptable-deniers de la régie tient aussi la comptabilité de la maison d'arrêt du chef-lieu de la circonscription. Dans l'autre, c'est le surveillant-chef qui tient toutes les écritures de sa caisse, et le greffier-comptable se borne à la comptabilité de la régie. L'Inspection générale pense que l'Administration centrale devrait décider qui, du greffier-comptable ou du surveillant-chef, doit tenir la comptabilité de la prison du chef-lieu de la circonscription.

Après avoir eu au début un magasin central au siège de la circonscription, les régies se sont orientées avec raison, afin d'économiser des frais de transport, vers la suppression à peu près complète de ce magasin. Les achats faits par la direction et les cessions d'autres établissements pénitentiaires sont, de plus en plus, livrés directement aux maisons d'arrêt.

Dans ces conditions, le fonctionnaire qui est chargé de la comptabilité-matières pour l'ensemble des maisons d'arrêt comprises dans la régie a pour tâche principale, en ce qui concerne les magasins, d'exercer un contrôle sur pièces, à distance, sur les magasins que constituent toutes les maisons d'arrêt. Il réunit et vérifie jour par jour les éléments qui lui sont fournis par les surveillants-chefs et, à l'aide de ces éléments, il dresse la comptabilité-matières de la régie conformément au règlement de 1878.

Le principe de l'organisation est de décharger autant qu'il est possible les surveillants-chefs, de ne leur demander que des éléments très simples et facilement vérifiables et, à l'aide de ces éléments, de mettre sur pied à la direction toute la comptabilité.

Parmi les tâches qui incombent à la personne chargée, à la direction, de suivre le mouvement des denrées et matières de la régie et de tenir la comptabilité, le travail qui demande le plus de soin est la vérification des factures des fournisseurs locaux pour les achats directs effectués sur place par les surveillants-chefs. Les factures sont contrôlées à l'aide des « mouvements dans les magasins » envoyés mensuellement par chaque maison d'arrêt. C'est après ce contrôle que les écritures, en ce qui concerne les achats faits par les surveillants-chefs, sont passées à la « main courante » au siège de la circonscription. Il ne paraît pas pratique de demander que les achats faits par les surveillants-chefs soient passés à des intervalles plus rapprochés à la « main courante » de la direction. Mais cette main courante peut et doit recevoir, au jour le jour, l'inscription des achats effectués par la direction. Or, il a été noté, au siège d'une circonscription dépourvue de maison centrale, que cette inscription n'est pas faite avec la régularité qu'elle doit comporter.

Il a été relevé, d'autre part, au siège de la même circonscription, où subsiste un magasin central pour la lingerie et la literie, qu'il y aurait intérêt à distinguer ce qui appartient à la prison du chef-lieu de ce qui est destiné à l'ensemble des maisons d'arrêt.

Sans entrer dans le détail, l'Inspection générale tient à noter le soin avec lequel, dans la régie modèle de Poissy, le contrôle au jour le jour des opérations des surveillants-chefs est effectué, et la scrupuleuse attention avec laquelle on s'y conforme aux prescriptions générales du règlement de 1878. Les instructions que l'Inspection générale juge utile de rédiger d'après l'expérience de ces dernières années auraient pour but principal, dans son esprit, de rapprocher autant que possible le fonctionnement des régies présentes et de celles qui pourraient être créées, du fonctionnement de la régie de Poissy.

b) *Dans les maisons d'arrêt.* — La régie impose au personnel des maisons d'arrêt un surcroît de travail qui est très sensible, surtout pour les surveillants-chefs. Les écritures sont plus nombreuses que dans les maisons à l'entreprise, bien que leur complexité ait été réduite au minimum et soit, en définitive, plus apparente que réelle. Mais il y a des achats, notamment pour la cantine, des distributions à effectuer, un contrôle à assurer sur le magasin aux vivres, toutes opérations qui ailleurs incombent au gérant de l'entreprise et, ici, requièrent les soins et engagent la responsabilité du surveillant-chef, déjà très chargé par ailleurs. Nous insisterons plus loin sur l'utilité qu'il y aurait à tenir compte aux surveillants-chefs de l'effort spécial qui leur est demandé dans les maisons en régie.

En ce qui concerne la tenue de la caisse, la distinction à opérer entre les mouvements de fonds, suivant qu'ils s'appliquent au pécule des détenus ou au service de la régie, demande du soin de la part du surveillant-chef. L'établissement du procès-verbal des opérations de la caisse et de la comptabilité, auquel procède l'Inspection générale dans chaque maison d'arrêt, est laborieux, parfois, dans les maisons en régie, alors qu'il est très simple dans les maison à l'entreprise. C'est que les registres modèles n° 1 (recettes) et 2 (dépenses) ne sont destinés qu'a la comptabilité du pécule des détenus, et que le modèle de procès-verbal de caisse se réfère à des maisons à l'entreprise. Ce modèle de procès-verbal est néanmoins utilisable, mais il est bon que le surveillant-chef, pour ne pas se perdre dans les détails, tienne dans les maisons en régie un carnet qui comporte, d'un côté, tout le crédit de sa caisse et, de l'autre, tout le débit, en y comprenant à la fois les fonds de la régie et les fonds du pécule des détenus. Quand il tient ce carnet personnel, qu'il n'est pas dans notre pensée d'ériger en carnet obligatoire, mais seulement de recommander au surveillant-chef, celui-ci a les éléments nécessaires pour donner toutes explications utiles, à quelque moment que ce soit, sur l'état de sa caisse. Il n'inscrit, bien entendu, chaque jour, sur ce carnet, qu'un chiffre total au crédit pour toutes les dépenses portées au registre n° 2 et qu'un chiffre total au débit pour toutes les recettes inscrites au registre n° 1. Mais il y mentionne séparément, au crédit, les sommes dont il fait l'avance pour la régie et, au débit, les sommes que la régie lui rembourse, parfois après un long délai. Avec ce carnet, rien n'est plus facile pour lui que de faire sa caisse, d'une manière complète, tous les soirs.

Dans les maisons à l'entreprise, le surveillant-chef établit chaque jour le bon de vivres destiné au gérant. Dans les maisons en régie, il remplit un bulletin de distribution. Au moyen de ce bulletin, au bas duquel on indique, pour chaque article, le numéro de la nomenclature, le surveillant désigné comme garde-magasin, partout où le chef n'est pas seul, fait sa distribution de vivres. Il distribue, en outre, les objets qui sortent sur des bons. Puis il effectue ses sorties sur les fiches de magasin qu'il tient personnellement. Ces opérations

faites, il reporte le bulletin de distribution et les bons au surveillant-chef qui, d'après ces pièces, met à jour ses « feuilles de mouvements dans les magasins » et dresse la « situation journalière » qu'il envoie à la direction. Le surveillant-chef doit classer jour par jour, au greffe, les bulletins de distribution et les bons des services économiques, qui restent à la maison d'arrêt et qu'il peut, pour sa justification, présenter à toute réquisition. Tel est du moins la manière de procéder prescrite et généralement observée dans la circonscription de Poissy.

Ce système, très simple en pratique et, en même temps, très complet au point de vue des contrôles, paraît avoir été diversement compris. Dans deux régies, l'Inspection générale a constaté que le surveillant-chef envoyait chaque jour à la direction ses bulletins de distribution qui sont faits pour rester au greffe. Dans l'une de ces deux régies, la direction, ne saisissant pas bien, semble-t-il, le fonctionnement du système, avait décidé de supprimer l'envoi journalier au siège de la circonscription, non seulement des « bulletins de distribution », mais aussi des « situations journalières », et de remplacer ces deux documents par un carnet adressé mensuellement à la direction. L'établissement à la main de ce carnet, qui comporte de nombreuses colonnes, demande du temps au surveillant-chef, et sa substitution à des imprimés bien conçus brise le contrôle journalier que la direction doit exercer sur les opérations des surveillants-chefs. Or ce contrôle est indispensable. Dans la circonscription de Poissy, il arrive presque tous les jours qu'on retourne à des surveillants-chefs des « situations journalières » en appelant leur attention sur de menues erreurs. La rectification se fait au jour le jour. Si elle devait être effectuée seulement en fin de mois, elle deviendrait à peu près impossible.

L'observation qui précède fait ressortir encore une fois l'intérêt qu'il y aurait à établir une instruction générale sur le bon fonctionnement des régies de prisons départementales. La même utilité se fait sentir en ce qui concerne le payement des achats sur place auquels procède le surveillant-chef.

Celui-ci achète sur place les légumes frais, la cantine et le pain, sauf, en ce qui concerne cette dernière denrée, dans la circonscription de Poissy, où le pain est fait en régie pour la plupart des prisons.

Ces achats sont payés en général chaque mois, après que les factures ont été vérifiées à la direction. Mais il arrive que le surveillant-chef ne trouve pas chez les fournisseurs habituels des denrées ou objets dont il a besoin, et qu'il soit obligé de les acheter au marché et de payer comptant. Il advient aussi que des fournisseurs pressés exigent d'être payés sans vouloir attendre que le surveillant-chef ait reçu le mandat-poste de la direction. Dans ces cas, le surveillant-chef procède de façons diverses. Dans une circonscription à maison centrale, nous avons vu qu'il demande et obtient une avance sur la caisse de celle-ci, quand la caisse des

la maison d'arrêt est suffisante pour que la direction donne l'autorisation écrite d'avancer la somme nécessaire. Dans les circonscriptions sans maison centrale, quand la caisse du pécule ne peut être démunie, le surveillant-chef est amené à faire les avances nécessaires sur ses deniers personnels et à en attendre quelquefois le remboursement pendant plusieurs mois. Il serait utile, pour retirer cette charge anormale aux surveillants-chefs qui ne reçoivent aucun avantage pour le surcroît de travail entraîné par la régie, que, dans les prisons où la nécessité en serait constatée par le Directeur, une avance pût toujours être allouée aux surveillants-chefs pour les besoins de la régie.

Dans certaines circonscriptions il a été remarqué que les surveillants-chefs, trop souvent, ne tiennent pas leur « main courante » au jour le jour.

A propos des achats sur place, il convient de noter que les fournisseurs occasionnels auquels les exigences du service obligent parfois de recourir, se plaignent des frais de timbre. Celui à qui, pour une facture de 11 francs, on demande 2 fr. 25 de timbre trouve la somme relativement bien élevée. Les fournisseurs ordinaires sont au courant et fixent leurs prix de manière à n'être pas en perte. Ils échappent d'ailleurs aux frais de mandats. On conçoit, au contraire, que le fournisseur occasionnel non prévenu soit enclin à protester.

Dans une des circonscriptions en régie il a été remarqué qu'un certain nombre de surveillants-chefs, pour simplifier leur tâche, avaient supprimé, en fait, une partie de la cantine, celle qu'on appelle cantine accidentelle, afin d'éviter le dérangement occasionné par l'achat des objets demandés. Or il ne semble pas admissible que l'institution de la régie ait pour effet de retirer aux détenus des facultés que le règlement leur accorde.

Le travail des détenus, quand son développement est bien poussé, peut diminuer dans une large proportion le prix de revient de la journée. Des efforts méritoires ont été faits dans ce sens. Il reste encore une marge importante d'efforts à donner dans certaines régies. Les progrès réalisés à cet égard par la régie sur l'entreprise pourront être, semble-t-il, la pierre de touche d'une bonne régie.

Dans toutes les prisons en régie le travail, sauf le service général, est resté confié à des confectionnaires. Après examen de la question, il n'a pas paru à l'inspection générale qu'il y eût lieu d'envisager actuellement la création d'ateliers en régie qui exigent, de la part du personnel, des aptitudes spéciales, un travail supplémentaire et des écritures assez complexes, difficilement conciliables avec les possibilités restreintes d'utilisation des agents, telles qu'elles résultent notamment de la réglementation des heures de présence.

Résultats financiers. — Il est difficile d'apprécier avec une exactitude absolue les résultats financiers des régies de prisons départementales. Sans doute, les cadres dans lesquels figurent ces résultats sont d'un modèle uniforme. Mais, d'une part, il est une régie au moins où, par suite des difficultés encore pendantes avec un entrepreneur, les évaluations des inventaires ne paraissent pas avoir été arrêtées avec certitude, et d'autre part, les cadres destinés à recevoir les résultats financiers, s'ils sont utilisés par toutes les régies, ne semblent pas, sur certains points, l'être d'une manière absolument identique, qui permettrait seule d'obtenir des résultats comparables entre eux et avec les résultats des entreprises. Ici encore, il sera nécessaire que des instructions générales précisent aux directions les règles dont elles ne devront pas s'écarter.

Sous cette réserve, il ne paraît pas douteux que le prix de revient moyen de la journée de détenu obtenu par les quatre régies ne soit inférieur au prix de revient moyen des entreprises. La différence est grande en ce qui concerne la régie de Poissy. Elle est appréciable en ce qui concerne les autres.

Quand les résultats, établis d'une manière uniforme, pourront donner des chiffres certains à la simple inspection des tableaux des résultats financiers, il importera, en les comparant au prix de revient de la journée de détenu dans les maisons à l'entreprise, de tenir compte, des considérations suivantes :

Il est bien entendu que, si les résultats financiers des régies ne comprennent pas des dépenses de personnel, les prix de revient des maisons à l'entreprise les laissent également de côté. Mais il ne faut pas perdre de vue que, dans certaines circonscriptions, l'institution de la régie entraîne des créations d'emplois ou des affectations. Il importe de noter également que le fonctionnement de la régie dans les maisons d'arrêt nécessite un personnel de choix qui, outre son service, assume celui des anciens gérants de l'entreprise. Il semble que, dans l'ensemble d'une circonscription en régie, il faille normalement un peu plus de personnel que dans l'ensemble d'une circonscription à l'entreprise. Ce sont là des éléments qui seront à examiner de près chaque fois que la question se posera de savoir si telle ou telle régie est avantageuse pour le Trésor et doit être préférée à l'entreprise.

Entreprise ou Régie. — L'Inspection générale ne pense pas qu'il y ait lieu de se prononcer d'une manière absolue en faveur de la régie ou en faveur de l'entreprise. L'institution de régies de prisons départementales est une question d'opportunité. Une régie est bonne quand, n'ayant pas par ailleurs d'inconvénients, elle procure des économies à la collectivité. Elle cesse d'être bonne quand elle commence a être coûteuse.

Il ne semble d'ailleurs pas possible actuellement, étant donné que les régies demandent un personnel trié sur le volet, d'étendre largement l'expérience entreprise. On devrait se borner, semble-t-il, à

créer deux ou trois autres régies, et à observer de très près leur fonctionnement.

Dans l'esprit de l'Inspection générale les régies auront pour principale utilité de servir de témoins pour le contrôle des entreprises et de fournir, au besoin, du personnel exercé pour la mise en marche d'une nouvelle régie, là où les exigences des entrepreneurs deviendraient excessives. Si des entrepreneurs étaient tentés d'abuser, la crainte de la régie serait pour eux le commencement de la sagesse.

Conclusions. — Les quatre régies actuelles, dont l'une fonctionne dans des conditions remarquables, ont besoin, pour pouvoir donner des résultats pleinement satisfaisants, que des instructions générales tracent aux directions le détail des règles qu'il leur appartient de suivre dans la pratique, et guident les surveillants-chefs dans l'accomplissement de leurs obligations. Les grandes lignes des instructions ou du règlement à élaborer pourraient être établies par une commission où les fonctionnaires locaux qui participent au service des régies seraient représentés.

Le système de la régie serait utilement étendu pour les raisons exposées, à deux ou trois circonscriptions.

Il serait bon, pour stimuler le zèle des surveillants-chefs, de leur tenir compte, pour l'avancement, de leurs services dans une maison en régie, et de leur allouer une indemnité. Le taux variable de ces indemnités devrait être calculé avec prudence afin de ne pas compromettre l'avantage financier de la régie sur l'entreprise, qui est la justification du maintien des régies.

Le travail des détenus étant l'élément prépondérant qui permet d'abaisser le prix de revient de la journée de détenu, on pourrait peut-être envisager la possibilité d'intéresser le personnel des agents au rendement du travail. Mais ne n'est là qu'une simple suggestion et la question demanderait à être étudiée de très près avant toute réalisation. Il ne faudrait pas compromettre, par une mesure hâtivement prise, l'avantage que les régies dans leur ensemble ont sur les entreprises.

V

COLONIES DE VACANCES

ET ŒUVRES DE PLEIN AIR (1)

C'est la première fois que la question soulevée dans ce rapport a été soumise à un examen détaillé ou comprise dans une tournée annuelle de l'Inspection générale.

Si la création des premières colonies d'enfants en plein air remonte en France à 1881, si le développement de ces institutions a été depuis régulièrement croissant et jalonné notamment par le Congrès de Bordeaux en 1906, le Congrès de Paris en 1910, le Congrès de Lyon en 1912, suivi de la constitution d'une Fédération nationale de toutes les œuvres de colonies de vacances, il faut bien reconnaître que le mouvement qui a abouti à cette magnifique floraison d'œuvres de régénération, de préservation et d'éducation physique, sous leurs multiples formes, colonies de vacances, campements, scoutisme, écoles de plein air, préventoriums, stations d'héliothérapie, a surtout son origine dans ce besoin impérieux de reconstitution qui a suivi les fatigues, les souffrances et les privations de la guerre.

Ce mouvement a été particulièrement accentué, d'ailleurs, dans les Régions libérées, où les effets de l'occupation ennemie ont si cruellement atteint nos enfants.

La part de l'initiative privée est considérable dans les résultats obtenus : tel est le fait souligné, notamment lors du quatrième et du cinquième congrès des Colonies de vacances tenus à Paris en 1920 et à Marseille en 1922, ainsi que du premier Congrès international des Écoles de plein air, réuni à Paris, aussitôt après ce dernier, en juin 1922.

L'intervention de l'État et des administrations publiques dans ce domaine est bien loin d'être négligeable, cependant, nous insisterions volontiers dès l'abord, sur le rôle des différents Ministères pendant et depuis la guerre.

Le Ministère de la Guerre a, en effet, dès 1919, pris d'accord avec le Ministère de l'Instruction publique diverses mesures propres à assurer la coopération de l'armée et des maîtres de l'enseignement, en vue de développer la pratique des exercices physiques chez la jeunesse.

---

(1) M. le Dr Dequidt, Inspecteur général et Mme Gévin Cassal, Inspectrice générale, Rapporteurs.

C'est ainsi qu'aux termes mêmes de cette circulaire du 25 juin 1919 il a été décidé :

1° D'ouvrir largement l'accès de centres régionaux d'instruction et d'entraînement physique aux maîtres et aux élèves en y installant des camps de vacances ;

2° D'organiser sur l'ensemble du territoire des cours de vacances et d'éducation physique.

On sait qu'à l'heure actuelle, d'autre part, le Ministère de la Guerre dispose encore d'importants crédits pour l'éducation physique et les sports.

Au Ministère de l'Instruction publique, ont été récemment créés des services de l'éducation physique.

Enfin, au Ministère de l'Intérieur (Service des Réfugiés) et au Ministère des Régions libérées dès avant la fin de la guerre, ont été organisées au profit des enfants des Régions libérées, des colonies scolaires d'importance variable, en même temps que les crédits inscrits au budget du Ministère permettaient de favoriser par des subventions les œuvres assurant le placement familial de ces enfants.

Quant à l'action du Ministère de l'Hygiène, il faut bien remarquer qu'elle ne s'est revélée ici ni la première chronologiquement, même si l'on remonte antérieurement à sa création jusqu'à ses services consécutifs, ni la plus considérable par les initiatives prises.

Deux faits importants marquent cependant au point de vue administratif et financier une tendance dans le sens d'une intervention plus agissante de ce ministère.

C'est, d'une part, le transfert à son budget de crédits importants inscrits jusque là au budget du Ministère des Régions libérées et essentiellement affectés au placement des enfants des dix départements libérés, tant dans les familles que dans les établissements collectifs, et d'autre part, l'ouverture au projet de budget du Ministère de l'Hygiène pour 1923, tel qu'il vient d'être voté par la Chambre, d'un chapitre nouveau « Subventions aux Camps de vacances », dont la dotation s'élevant à 200.000 francs, provient d'un prélèvement sur le budget de la Guerre (Service d'Éducation physique).

A la vérité cette dernière inscription budgétaire n'a fait que consacrer une situation de fait qui remonte à 1921, car depuis deux ans le Ministère de l'Hygiène gère effectivement le crédit afférent aux Camps de vacances, bien que ce crédit soit resté inscrit au budget de la Guerre.

La carence involontaire du Ministère de l'Hygiène apparaît ainsi en définitive comme susceptible de se modifier et ce Ministère a parfaitement compris d'autre part la leçon qui se dégageait des efforts de l'initiative privée et que son rôle pouvait être considérable pour coordonner ces efforts, leur assurer leur pleine efficacité, les diriger et les compléter.

Par une circulaire en date du 1er août 1922, le Ministre de l'Hygiène s'est proposé tout d'abord de connaître, autant que possible, le bilan des initiatives, tant publiques que privées, dans le domaine de la préservation infantile, par le moyen des colonies de vacances et de toutes les œuvres similaires. Parallèlement il a demandé à son collègue de l'Instruction publique d'effectuer une enquête analogue au sujet des écoles aérées et des écoles de plein air.

Ce sont les résultats de la première de ces enquêtes et par voie de conséquence, dans une certaine mesure, ceux de la seconde, que l'Inspection générale, après les avoir autant que possible contrôlés et complétés sur place, avait reçu mission de dégager.

Elle devait s'efforcer en même temps de tirer de ces constatations tous les enseignements pratiques qu'elles comportaient et, si possible, d'établir quelques règles techniques et administratives susceptibles de guider le Ministère de l'Hygiène dans un domaine où la nécessité d'une doctrine s'est si impérieusement fait sentir.

I

VUE D'ENSEMBLE

Il est difficile de faire le tableau d'ensemble des créations déjà réalisées.

Si, lors des congrés mentionnés plus haut et notamment par l'intermédiaire de la Fédération nationale des Colonies de vacances, des tentatives ont été faites dans ce sens, il faut reconnaître qu'elles se sont heurtées aux plus grandes difficultés. Ces difficultés n'ont pas épargné l'enquête officielle dont s'est chargé le Ministère de l'Hygiène, et nous devons tout d'abord souligner l'insuffisance des renseignements qui nous sont parvenus, malgré les rappels successifs adressés aux préfectures.

Dans le document que nous vous adressons d'autre part et qui mentionne par département, les différentes initiatives, nous voyons figurer seulement un total de 350 œuvres environ, tandis qu'en 1917 l'enquête de MM. Plantet et Delpit en signalait 530 et que le Congrès de 1910 en annonçait 705.

Du moins, la précision d'un certain nombre de renseignements fournis et les observations qu'il a été possible de faire sur place permettent-ils de se faire une représentation suffisamment exacte des organisations réparties sur l'ensemble du territoire.

A) *Observations générales, variétés et formes des œuvres de plein air.* — Une première observation qui s'est unanimement imposée à l'Inspection générale et doit être aussitôt mise en relief, est celle de l'extrême diversité des organisations réalisées tant au point de vue de la structure administrative et financière, de l'importance et de la nature des installations, qu'au point de vue des conditions techniques de fonctionnement, des moyens utilisés, des méthodes suivies.

Il serait donc indispensable de définir et de délimiter en quelque sorte les œuvres ou les créations qui doivent nous préoccuper ici. Mais précisément, nous savons que toutes les œuvres de préservation de l'enfance, à raison de l'identité de leur but, ont entre elles des points de contact nombreux et se lient l'une à l'autre par des gradations insensibles.

Une sorte d'évolution qu'il nous paraît intéressant de souligner se révèle dans la conception même des œuvres de plein air puisque, se proposant tout d'abord un simple séjour à la campagne pour les petits citadins anémiés ou simplement fatigués (Colonies de vacances-types), ces œuvres en arrivent à la création d'établissements permanents, à caractère hospitalier, où l'enseignement est organisé (préventoriums, internats-écoles de plein air).

Quant à la clientèle de ces œuvres elle n'est pas restée limitée à l'âge scolaire.

L'Association générale des Camps de vacances et beaucoup d'autres œuvres recueillent à la fois, sauf à leur réserver des installations appropriées et distinctes, les enfants d'âge scolaire, des enfants plus petits et des adolescents.

On a relevé aussi la création de véritables colonies de vacances réservées aux enfants des écoles maternelles et l'on sait que l'œuvre stéphanoise de M. Comte recueille dans certains cas les enfants avec leurs mères.

Des distinctions sont à faire à d'autres points de vue et notamment au point de vue des indications sur lesquelles s'appuie le recrutement de la clientèle des œuvres de plein air.

Ces indications sont essentiellement d'ordre médical, mais il est des œuvres (et notamment les associations de scoutisme) qui poursuivent notamment et plus spécialement un but d'éducation physique et recueillent des enfants bien portants.

Nous touchons ainsi à l'une des limites du domaine qui nous intéresse et qui ne s'étend évidemment pas aux organisations sportives et de préparation militaire, mais du moins, faut-il admettre que toute initiative qui se propose l'amélioration et la consolidation du terrain, surtout chez les enfants dont l'organisme est une proie facile pour les maladies contagieuses, ne saurait rester complètement étranger au Ministère de l'Hygiène.

Les institutions qui assurent un traitement thérapeutique, telles que les sanatoriums, sont d'autre part écartées de notre étude.

Nous en dirons autant des placements de l'œuvre Grancher, dont l'objet essentiel est l'ordre prophylactique : éloigner des parents tuberculeux les enfants sains. Mais nous devions du moins une mention à cette œuvre, dont l'action confine à tant d'égards à celle des placements familiaux de vacances, en même temps que nous signalons l'application récente, sur l'initiative du Professeur Léon Bernard, de la formule Grancher à la toute première enfance.

Telles sont les multiples formes des œuvres en plein air dont il

convenait de donner tout d'abord un aperçu, mais en soulignant que nous avions ici essentiellement en vue les institutions qui assurent le placement *temporaire* des enfants débiles d'*âge scolaire* ou *périscolaire*.

Parmi ces institutions, des distinctions essentielles doivent être dès l'abord soulignées.

C'est ainsi que nous paraissent devoir être non pas opposés, mais nettement distingués, le placement familial et le placement collectif et qu'il nous faut également séparer, à raison de la différence de leur régime intérieur : les colonies de vacances proprement dites, les camps de vacances, sans oublier certaines formes telles que les colonies scolaires juxta-urbaines, les caravanes scolaires, les camps volants, les camps de scoutisme.

Les observations que nous avons l'occasion de formuler dans les chapitres qui suivent seront communes à ces différentes institutions, mais il nous paraît indispensable de marquer, dès le début, leurs caractéristiques essentielles et distinctives.

B). *Les deux grands modes de placement : placement collectif et placement familial.* — Les mérites et les inconvénients respectifs du placement familial et du placement collectif ont souvent été mis en parallèle et ont donné lieu à d'éloquentes controverses.

L'Inspection n'entend ni rouvrir ni résumer ce débat.

Mais nous pouvons dire que, pour l'un et l'autre placement, le succès est lié à l'organisation effective de la surveillance et surtout de la surveillance médicale des enfants.

Une telle organisation, si l'on tient compte des tendances nouvelles qui se manifestent en faveur de la culture physique, est plus facile à réaliser avec le placement collectif.

Les grands dangers du *placement familial* sont le manque de surveillance générale, surtout en haute montagne, où les fermes sont éloignées, les médecins rares, le couchage et les conditions sanitaires défectueux, où le régime n'est pas toujours ce qu'il faudrait, où en ces temps de main-d'œuvre chère et rare les nourriciers risquent de faire travailler les petits colons au-delà de leurs forces, malgré toutes recommandations données à ce sujet.

A cette situation s'ajoute la nostalgie de l'enfant, sortant de la vie trop animée des villes, pour tomber dans la vie trop morne, à son gré, de la campagne, car il ne sait pas goûter le calme et souvent abuse de la liberté.

Le placement collectif, selon ceux qui le préconisent, a l'avantage d'un service médical régulier, d'une surveillance continue, d'une nourriture mieux apprêtée, moins différente des habitudes citadines du colon. Son instruction y peut être continuée, la gymnastique et les exercices respiratoires aident à son développement. La discipline du chant, de la marche, des sports, des jeux eux-mêmes entretiennent sa docilité et sa gaîté, au milieu des cama-

rades joyeux, confidents de ses découvertes, de ses projets, de sa correspondance.

Mais il y a à la pleine réussite du placement collectif une condition essentielle : c'est une installation adéquate qui, ainsi qu'il sera dit plus loin, n'est pas toujours réalisée et nécessiterait d'ailleurs des dépenses élevées.

Nous devons remarquer ici que certaines œuvres, les premières en date, ne pratiquèrent tout d'abord qu'un seul genre de placement, soit familial, soit collectif, ici à la campagne, là en plaine, ou à la mer. Mais dès que s'organisa plus largement le service médical, que les médecins et les dispensaires participèrent au recrutement, les unes après les autres, les œuvres, celles à effectif nombreux surtout, virent la nécessité de sérier les colons et de renoncer au mode de placement unique qui ne convenait pas à tous les enfants.

Les différences qui séparent les camps de vacances des colonies de vacances sont également importantes et bien qu'il ne puisse être question ici de mesurer les mérites respectifs des uns et des autres, il convenait de souligner, dès l'abord, que ces établissements se distinguent notamment par la nature de leur installation plus complète et plus perfectionnée que les colonies souvent réduites à de simples baraques ou à des tentes dans les camps, et surtout par les méthodes de discipline et d'éducation suivies, les premières empruntées aux traditions pédagogiques, les autres s'inspirant des méthodes de scoutisme, et nous acheminant ainsi vers les différentes formes d'établissements collectifs mentionnés plus haut.

C). *Recrutement des bénéficiaires et répartition des œuvres de plein air*. — Ces indications doivent être rapprochées des conditions générales dans lesquelles il a été procédé au recrutement des bénéficiaires des colonies de plein air, et de la nature des initiatives auxquelles on doit la création de ces colonies.

Le mouvement est parti comme nous l'avons dit de l'*initiative privée*. L'exemple des premières œuvres n'a d'ailleurs pas été très rapidement suivi.

L'*Œuvre des Trois Semaines*, la première en date, a envoyé ses premiers colons en placement familial à Nanteuil (Seine-et-Marne), dès le 1er juillet 1881.

L'*Œuvre de la Chaussée du Maine*, fondée en 1871 a, vers 1878, envoyé quelques colons isolés à la campagne (enfants des mères de son asile temporaire), mais sa section des Colonies de vacances, fondée en 1881, a commencé à fonctionner en 1882, formant une branche spéciale de l'œuvre.

Nous arrivons ainsi à l'*Œuvre des Enfants à la Montagne*, créée en 1893 par M. le Pasteur Comte, dont le nom est intimement lié à

l'origine du mouvement et qui a toujours été depuis le grand apôtre et l'animateur de l'idée des colonies de vacances.

Le recrutement des enfants dans ces œuvres du début, s'est effectué sans sélection sociale corporative ou autre et quoique de direction protestante, sans distinction de culte.

Vers 1910 l'on voit s'accentuer la tendance à classer les œuvres par catégories confessionnelles et corporatives, et c'est là le point de départ de leur diffusion grandissante.

Des associations confessionnelles choisissent leurs colons parmi les enfants des écoles privées, des séminaires, des maîtrises paroissiales, et organisent des annexes de leurs patronages. Rarement elles ouvrent leurs colonies sans distinction de culte ni d'état civil.

Des syndicats, des mutualités, des unions départementales de mutilés, des coopératives ouvrières et notamment l'Union nationale des coopératives, des sociétés sportives enfin, assurent à leurs adhérents des séjours gratuits ou à tarifs minimums dans les colonies de vacances qu'ils organisent le plus souvent eux-mêmes tant pour les enfants que pour les adultes. Il nous faut signaler aussi une variété tout à fait intéressante de colonie qui se caractérise par l'envoi de jeunes enfants des villes, dans leur pays d'origine et le plus souvent dans leur propre famille.

On trouve des exemples multipliés de ces « colonies d'originaires » à Paris, chez les « Savoyards », les « Normands », les « Bretons », les « Pupilles des Pyrénées ».

C'est ainsi que cette dernière œuvre a, en 1922, conduit dans leurs familles, plus de 500 jeunes Parisiens et les a égrenés de Perpignan à Bayonne.

A ces multiples créations, s'ajoutent bientôt les camps de vacances et ceux du scoutisme, revélant par leurs bienfaits indéniables, la magie du soleil et du grand air.

Mais si les premières colonies de vacances ont eu pour berceau des œuvres privées, il est juste de souligner les gros efforts tentés et les lourds sacrifices financiers supportés par des *organismes publics* au premier rang desquels il convient de placer les Caisses des Écoles, quelques municipalités et plus récemment les Offices départementaux des Pupilles de la Nation, sans oublier la Colonie de Camiers, déjà citée, due à l'initiative du Ministère des Régions libérées maintenant prise en charges et transformée par le Ministère de l'Hygiène.

Sur l'importance et la nature des services assurés dans les départements, tant par l'initiative privée que par les organismes publics, nous croyons devoir apporter les précisions suivantes.

A Paris, les Œuvres créées par les Caisses des Ecoles ont, dans 13 arrondissements, mis leurs colons en placement collectif; dans 3 arrondissements, moitié en placement collectif, moitié en placement familial ; dans les 4 autres, en placement familial, envoyant ainsi en vacances un total de 6.444 colons pendant l'année 1922.

Quelques caisses des Écoles parisiennes ont créé des établissements

modèles dans des propriétés acquises à cet effet. C'est ainsi que la caisse du 10e arrondissement possède à Châtillon-sur-Seine (Côte-d'Or) un vaste établissement qui sera en 1923 transformé en colonie permanente ; que celle du 8e possède un domaine à Mandres-sur-Vair (Vosges) et celle du 20e une propriété importante à Montigny-sur-Loing (Seine-et-Marne).

Sur les 20 colonies des Caisses des Ecoles, une seule a confié ses colons à une œuvre privée et sur les 52 caisses des écoles du département de la Seine qui ont organisé des colonies, 6 ont également confié leurs colons à des œuvres particulières.

Dans 54 communes du département de la Seine qui envoyèrent des écoliers en vacances, 17 seulement ont mis leurs colons en placement collectif, 3 ont eu recours aux deux modes de placement et 34 ont pratiqué le placement familial. Ces œuvres du département de la Seine, ont envoyé en vacances un total de 7.174 colons (plus les 6.444 colons de la capitale).

Dans le *Rhône*, la *Caisse des Écoles de Lyon* semble progressivement s'écarter du placement familial et possède des placements collectif à Mizérieux (Ain), à Serverin (Isère), aux Sables-d'Olonne (Vendée), au Vernay et à l'École Foch (Rhône).

La *Caisse des Écoles de Saint-Fons* possède des colonies prospères, les deux caisses envoyant avant la guerre, soit en placement collectif, soit en placement familial jusqu'à 1.500 enfants.

L'Aisne envoie en placement collectif à Corcy, à Camiers, à Deauville, en Alsace, environ 1.800 colons.

Les *Ardennes* ont, à la colonie de la Forge-Maillard, hospitalisé 225 enfants.

Dans les *Bouches-du-Rhône*, l'œuvre municipale des colonies scolaires de Marseille qui a, depuis 1914 renoncé au placement familial, a envoyé 1.260 enfants en placement collectif et l'Œuvre des Colonies scolaires catholiques en a envoyé 1.345 répartis en 32 colonies collectives.

Les 4 colonies de vacances du *Finistère* organisées par les municipalités de Brest et de Lambézellec et la caisse des écoles de Morlaix, pratiquent toutes le placement collectif et hospitalisent 1.320 colons.

Les œuvres de *la Gironde*, au nombre de 6, ont envoyé 837 colons en placement collectif et seulement 91 en placement familial.

Le *Gard* mérite une mention spéciale. Il fournit un exemple intéressant de colonie de vacances départementale due à l'initiative du Conseil général.

La colonie départementale du Gard, située en pleine montagne, dans la commune d'Arrigas, arrondissement du Vigan, reçoit des enfants de l'ensemble du département et les dépenses de sa gestion sont entièrement supportées par le budget départemental.

Les 1.946 colons de la *Loire-Inférieure* sont répartis en 4 colonies collectives aux environs de Nantes (revenant le soir dans leur famille) ou envoyés à Pen-Bron.

Les 618 colons de la *Marne* ont tous été en placement collectif durant les vacances, aux environs de Rennes, Pouilly, à Kerpape, au Château-d'Urville.

Dans le *Nord*, les œuvres municipales ou privées, avec un total de 8.726 colons, ont, ou organisé des colonies juxta-urbaines (Tourcoing et Roubaix), ou envoyé des enfants à Camiers, à Zuydcoote, et l'œuvre privée de Denain, a pratiqué également le placement collectif au Puy, en Alsace et dans 7 localités anglaises.

Le *Pas-de-Calais*, en outre de l'intéressante cité de Camiers dont nous parlons ailleurs, comporte 2 colonies qui ont hébergé 220 enfants en établissement collectif.

Sur 8 œuvres groupant 958 colons de *Saône-et-Loire*, on n'en compte que 9 en placement familial.

Les 777 colons de *Seine-et-Oise* pratiquent le placement collectif.

Dans les *Alpes-Maritimes*, la caisse des Écoles de Cannes a créé à Saint-Vallier-de-Thiey un établissement modèle.

Dans la *Loire*, la caisse des Écoles de Roanne a dès sa première année de création (1921) envoyé 161 enfants à la montagne.

Dans le *Doubs* la caisse des Écoles de Besançon a crée à Chailley une colonie hospitalisant 182 enfants.

Dans la *Manche*, la colonie de la caisse des Écoles de Cherbourg reçoit 130 enfants en placement collectif.

Nous voulons souligner aussi que *les Offices départementaux des Pupilles de la Nation* ont envoyé en 1921 plus de 18.000 pupilles en colonies de vacances, utilisant le plus souvent à cet effet les colonies organisées par des œuvres privées moyennant subventions ou paiement d'un prix de journée, ou même comme il a été pratiqué dans les départements du *Haut-Rhin*, de la *Vienne*, des *Deux-Sèvres*, de la *Vendée*, de *l'Indre* en créant eux-mêmes souvent en associations inter-départementales, leurs propres colonies.

De la Colonie de Camiers, organisation due à l'initiative de l'Etat, nous rappelons seulement ici que c'est une population moyenne de 10.000 à 12.000 enfants, provenant de l'ensemble des départements des Régions libérées et répartis en deux séries successives, garçons et filles qu'elle a pu pendant une période de 6 à 8 semaines, héberger annuellement depuis 1920 et qu'à la fin de 1922 l'établissement a fonctionné pendant l'hiver comme préventorium-école, pour un groupe de 300 enfants, sous la direction d'un médecin hygiéniste expérimenté, avec la collaboration de l'autorité académique. L'expérience n'est qu'à ses débuts, elle est par elle-même suggestive à beaucoup d'égards.

L'*Association générale des Camps de Vacances*, dans ses trois camps des Mesnuls (Seine-et-Oise) de Deauville et de Clermont-en-Argonne, a abrité en 1922 un total de 2.277 enfants, dont 350 fillettes, sous l'autorité du Commandant Fabre.

Ce qui caractérise l'ensemble de cette répartition, c'est son inégalité d'une région à une autre, certains départements ne comprenant

presque aucun enfant, tandis que d'autres semblent capter placements familiaux et placements collectifs.

Cette inégalité semble, à première vue, provenir plus d'une tendance à suivre les premières œuvres créées et à profiter de leur expérience, qu'à un parti-pris de choisir telle région plutôt que telle autre.

Il y a aussi à faire la part de ce fait que les œuvres qni hospitalisent à la fois leurs colons et souvent ceux d'autres œuvres, tendent surtout à placer leurs enfants dans les centres qu'elles connaissaient déjà et où, partant, la surveillance leur est plus facile.

Quoi qu'il en soit, une telle situation démontre la nécessité d'une direction et d'une impulsion commune s'exerçant sur les différentes initiatives en vue d'une organisation rationnelle et d'une unité d'action qui apparaissent indispensables.

D) *Groupement et Fédération des œuvres.* — Les œuvres ou services privés, en même temps qu'ils obéissaient à un besoin d'entr'aide et d'étude en commun se sont efforcés spontanément d'apporter de l'ordre dans la confusion des initiatives prises.

C'est à cette préoccupation qu'il faut rattacher la création de la *Fédération nationale des Camps de Vacances* sous la présidence du pasteur Comte ainsi que l'organisation des différents *Congrès nationaux* que nous avons déjà mentionnés.

La Fédération Nationale groupe environ 150 œuvres représentant une moyenne pour chacune d'elle de 300 enfants en séjour de colonie pendant 6 semaines.

Cette Fédération s'est d'ailleurs propose pour but la création de nouvelles œuvres, et utilise un bulletin périodique susceptible de renseigner et de guider ses adhérents.

Des *Fédérations régionales* se sont également constituées, notamment la Fédération du Nord et de l'Est, et la Fédération du Sud-Ouest. Ces Fédérations ont aussi leurs congrès annuels, tenus notamment, à Reims en 1922, sous la Présidence de M. Deguise, et à Laon en 1923 sous la présidence de M. Daniel Vincent.

Il est facile de se rendre compte de l'heureux effet de centralisation que représente l'organisation de la Fédération nationale associée aux Fédérations régionales, ainsi que de la collaboration que le Ministère de l'Hygiène est susceptible de demander à ces groupements.

Répondant à la même conception, l'*Association générale des Camps de Vacances* organisée par le Touring-Club sous la présidence de M. Defert, avec la Direction de M. le Commandant Fabre peut être également considérée et par l'étendue de sa circonscription sur l'ensemble du territoire et par la généralité du but poursuivi, comme une véritable institution nationale et même si l'on se reporte à ses origines à une institution quasi-officielle.

Cette association a été en effet créée sur l'initiative du Ministère de la Guerre et du Ministère de l'Hygiène. Elle assure en fait la direction et la gestion d'un service qu'elle a recueilli de ce dernier Ministère au

commencement de 1922 et son programme consiste dans l'installation progressive de camps permanents et temporaires dans les différentes régions dépourvues à cet égard.

Ces deux groupements centraux peuvent être pour le Ministère de l'Hygiène des intermédiaires puissants de l'action de direction et de contrôle qui lui appartient d'exercer sur l'ensemble des œuvres de plein air, et nous rappelons volontiers l'impression recueillie par l'Inspection générale que cette action est unanimement réclamée par ces œuvres elles-mêmes.

II

SITUATION ET INSTALLATION

A. — *Situation.*

L'Inspection générale a relevé les différentes variétés généralement observées dans le choix des emplacements tant des colonies et des camps de vacances que des placements familiaux.

Séjour à la montagne. — Le placement familial prédomine ici avec une tendance en maints endroits à se transformer en placement collectif.

Séjour à la campagne. — En plaine, le placement collectif souvent alterne avec le placement familial pour les enfants d'une même œuvre.

Séjour à la mer. — Jusqu'ici ce placement adoptait en général le mode collectif, mais ces dernières années, certaines œuvres ont inauguré le placement familial, confiant leurs petits colons à des femmes de pêcheurs.

Séjour dans les stations salines. — Ce genre de placement a été pratiqué en divers endroits notamment dans le Jura et dans le Doubs, où il est combiné avec un séjour d'altitude moyenne.

Hivernage. — Ce placement est utilisé par quelques œuvres pour les enfants délicats, auxquels le séjour estival n'a pas apporté une aide suffisante, et en Algérie, comme à la Côte-d'Azur.

Séjour en forêt. — Le placement forestier est surtout pratiqué par des colonies juxta-urbaines comme celles qui sont installées à Nantes, Rouen, Nancy.

Il est recommandé également certains départements possédant des pinèdes et bénéficiant du voisinage de la mer.

Placement à l'étranger. — Il y a lieu de signaler ici ce mode nouveau de placement qui a été inauguré avec la collaboration du Minis-

tère de l'Hygiène par l'Œuvre des Enfants à la Montagne de Denain et environs.

Le congrès de Reims en 1922, sur le rapport de M. Joël Gradel, secrétaire général de la Fédération du Nord a émis au sujet de l'échange international des enfants par le moyen des colonies de vacances : le vœu que, 1° des colonies internationales soient instituées à titre d'œuvres complémentaires des colonies métropolitaines; 2° le bénéfice de ces colonies soit étendu aux enfants des deux sexes des écoles primaires supérieures ou professionnelles apprenant une langue étrangère; à ceux des lycées et collèges; à des apprentis, ouvriers ou employés qui fréquentent des cours du soir de langue étrangère.

D'une façon générale, il n'est pas apparu que le choix des emplacements de colonies de vacances ait été uniquement inspiré de considérations médicales. Il faut reconnaître d'ailleurs que pour le plus grand nombre d'enfants, il suffit de voir réaliser un ensemble de conditions optima d'aération, de situation générale pour pouvoir escompter de leur séjour en vacances des effets salutaires.

Le souci d'utiliser des établissements déjà installés a quelquefois fait perdre de vue cette préoccupation, cependant essentielle, qu'il convenait avant tout de soustraire les enfants aux milieux malsains des grandes agglomérations. L'Inspection générale est d'avis que l'utilisation des casernes n'est acceptable, en dépit des avantages qu'elle peut présenter, qu'autant qu'elles sont éloignées des centres et permettent effectivement la vie au grand air.

Même si les conditions de climat, d'aération et d'hygiène sont satisfaisantes, il faut encore éviter dans le choix des emplacements des colonies de vacances la proximité des grandes villes qui constituent pour les enfants une sorte de mirage et de constante attraction de nature à nuire à leur cure.

C'est ainsi que dans un camp situé à 5 ou 6 km. d'une grande ville saisonnière, les inconvénients d'une telle proximité sont apparus manifestement pour de grands enfants qui sont allés rechercher dans la ville voisine des distractions que le programme de la colonie ne pouvait évidemment pas comporter.

Le voisinage des grandes villes présente également cet inconvénient de permettre, surtout si la colonie ou le camp de vacances est d'un accès facile, de rendre trop fréquentes les visites des parents et des touristes dont la présence n'est pas sans accaparer le personnel, entraver les services et gêner les enfants.

Si le téléphone est installé dans l'établissement, c'est une autre occasion de perte de temps et de complication résultant de communications abusives difficiles à éviter.

D'une façon générale et sans essayer de dresser le tableau des conditions optima que doivent réaliser, au point de vue de leur emplacement et de leur situation, les colonies et les camps de vacances, on peut dire que ces établissements doivent être installés loin des agglo-

mérations, autant que possible sur un terrain pittoresque, à l'horizon étendu, bien exposé, abrité des vents et sur un sol en pente et perméable, susceptible de jolies excursions.

Doivent donc être évités les plateaux ou les plaines étendues à cause du vent, les vallées à cause du brouillard, les endroits dénudés à cause du soleil.

B. — *Installation et Aménagement.*

Placements familiaux. — Les conditions matérielles d'installation offertes dans les placements familiaux se sont révélées dans bien des cas défectueuses, notamment dans les centres où la surveillance était insuffisamment organisée.

Il a été constaté que des colons couchaient à deux, parfois à trois dans le même lit. Dans certaines régions, les lits sont agrémentés de lourds matelas de plumes, munis d'édredons non moins pesants et d'autant plus volumineux que la ferme est plus « cossue ».

Là, les couchettes sont de simples cadres en bois posés à même un sol de terre battue, risquant malgré paillasses et matelas superposés, l'humidité en temps pluvieux.

Les soins de propreté comportent des aménagements variant avec les habitudes des nourriciers : petite cuvette, vaste écuelle, seau de bois, ou toilette complète, ici dans la chambre à coucher, là dans la cuisine, ailleurs sur un banc devant la maison, sur la margelle du puits, ou l'auge de la fontaine.

L'installation des water-closets laisse à désirer dans bien des régions de placement, à la campagne, et surtout en haute montagne où il est presque impossible d'agir utilement sur les paysans qui ne se soucient pas de la modifier.

Il faut cependant souligner qu'une surveillance méthodiquement organisée a pu, dans quelques cas, provoquer les améliorations nécessaires et même modifier heureusement l'hygiène des nourriciers.

Placements collectifs. — Le problème de l'installation dans les placements collectifs varie selon qu'il s'agit d'établissements, tels que casernes, forts, écoles mises temporairement à la disposition des œuvres et qu'il ne saurait être question de transformer pour les adapter pleinement au but poursuivi, ou de créations nouvelles dans lesquelles tous les aménagements nécessaires peuvent être prévus.

Nous avons déjà signalé la tendance des œuvres à s'assurer des immeubles spécialement construits et aménagés pour elles, des établissements permanents où toutes les installations ont été réalisées en conformité du programme qu'elles s'étaient tracé.

Le Ministre de l'Hygiène a été saisi dans la plupart des projets correspondant à ces aménagements pour la raison que leur exécution financière a nécessité des demandes de subventions sur les fonds du Pari mutuel.

Il a pu ainsi exercer une sorte de contrôle et de direction, grâce à la collaboration du comité technique et du comité des Inspecteurs généraux, dont les observations sanctionnées par l'attribution ou le refus de la subvention demandée ont abouti à des mises au point et dans certains cas à des remaniements complets de projets.

Les camps de vacances présentent cette caractéristique qu'ils s'accomodent d'installations temporaires, telles que tentes, baraques démontables, qui permettent de grouper rapidement, sur un terrain spécialement choisi un grand nombre d'enfants (à titre d'indication nous avons recueilli de M. Fabre qu'une place dans une tente coûte environ 60 francs, et dans une baraque, 450 francs).

Mais ces établissements comportent eux-mêmes la nécessité de constructions ou de baraques destinées à remiser le matériel de tentes en cours d'année et à servir de bureaux, d'infirmerie, de magasins pendant les vacances.

Il est à noter d'ailleurs que les associations de scoutisme et de camps de vacances, lorsqu'ils ont fait choix d'un emplacement convenable tendent à installer solidement leurs services permanents et même utilisent à cet effet des constructions telles que châteaux-forts désaffectés et susceptibles d'aménagements satisfaisants.

Par contre certaines colonies de vacances empruntent aux camps certaines de leurs dispositions et utilisent des tentes pour une organisation momentanée.

Les observations relevées par l'Inspection générale au cours de la tournée de 1922 portent sur les deux groupes d'établissements.

Parmi les principales nous devons signaler celles qui concernent l'alimentation en eau potable et l'évacuation des nuisances.

L'alimentation en eau potable n'a pas toujours, dans l'organisation des services, pris la place qu'elle mériterait. L'un d'entre nous a relevé qu'un camp de 700 à 800 enfants avait été installé sans qu'aucune disposition ait été prise à cet égard, de telle sorte qu'il a fallu procéder à l'approvisionnement quotidien en allant chercher à distance l'eau nécessaire à tous usages et dans les conditions les plus onéreuses.

Il convient d'ailleurs, lors de l'installation d'un camp, de s'assurer non seulement de la quantité d'eau nécessaire, mais de sa qualité chimique et bactériologique.

L'Inspection générale a regretté que même dans les colonies et les camps convenablement installés, il n'était pas régulièrement procédé à une analyse bactériologique de l'eau d'alimentation.

L'évacuation des eaux usées de lavage et de la cuisine se fait d'une façon générale, tant dans les camps que dans les colonies, à l'aide de puisards que l'on comble ensuite périodiquement ; mais le pouvoir d'absorption du sol s'épuise progressivement, et il en résulte une stagnation des eaux, dont les inconvénients n'ont pas besoin d'être soulignés et sur l'importance desquels il convient d'appeler l'attention des camps et des institutions de vacances.

La constatation de ces inconvénients a d'ailleurs amené certains de ces établissements à renoncer à ce mode primitif et à évacuer leurs eaux usées par une canalisation appropriée.

L'installation des water-closets a donné lieu dans bien des cas à de sérieuses critiques, soit qu'ils aient été prévus en nombre insuffisant, soit que leur aménagement ait été défectueux à ce point qu'il a été impossible d'éviter la souillure du sol avoisinant. Sauf dans les établissements importants et permanents où une canalisation souterraine a pu être établie, l'installation de fosses d'aisance, périodiquement vidées, reste le procédé pratique d'évacuation des matières, à la condition que l'étanchéité de ces fosses soit effectivement assurée.

Ce procédé apparaît comme le seul applicable aux installations temporaires, car il ne peut être question d'y installer des fosses septiques pour lesquelles une surveillance bactériologique serait irréalisable.

Pour atténuer les inconvénients de la présence des fosses au milieu des agglomérations d'enfants, diverses précautions ont été prises et notamment celle qui consiste à y verser mensuellement du schiste à raison d'un litre par mètre cube.

Dans les écoles qui sont utilisées pour le séjour en camps de vacances et dans lesquelles on reçoit un contingent d'enfants supérieur à celui qui existe au cours de l'année, les fosses d'aisances trop petites, débordent parfois à la fin des vacances. Quand les water-closets touchent le préau ou le hangar sous lequel on fait la cuisine et les lessives et où l'on prend les repas, il y a là une situation à laquelle il convient de remédier d'urgence.

L'Inspection générale a également recueilli dans les villages quelques plaintes au sujet des « feuillées de scoutistes » dont certaines n'étaient pas assez profondes et qu'on ne recouvrait pas suffisamment au lever du campement.

Il s'agit là d'erreurs inévitables au début d'initiatives comme celles du scoutisme et qu'il suffira de signaler pour être assuré que les règlements sanitaires, d'ailleurs généralement explicites à cet égard, seront respectés.

L'installation des dortoirs dans les agglomérations donne lieu à des observations renouvelées. D'une façon générale les dortoirs, notamment dans les colonies à gros effectif, présentent un encombrement regrettable.

L'intervalle entre les lits ne dépasse pas le plus souvent 50 centimètres, alors qu'un minimum d'un mètre serait indispensable même au point de vue du cube d'air.

L'application du principe de l'aération continue, à supposer qu'il soit constamment et fidèlement suivi, ne doit pas dispenser d'éviter le rapprochement excessif des lits qui présente au point de vue de l'hygiène les plus sérieux inconvénients. Ces inconvénients ont été relevés non seulement dans les installations de fortune mais même dans les formations où l'on avait procédé par ailleurs à des aménagements satisfaisants.

Par contre, dans les camps constitués à l'aide de baraques et de tentes le minimum de cube d'air est le plus souvent assuré et il est exceptionnel que les lits soient ainsi rapprochés.

Les lits, surtout dans les grandes colonies, sont d'une façon générale suffisamment confortables et les sommiers métalliques faciles à nettoyer. A noter que beaucoup d'œuvres se sont servi des lits et de la literie loués à l'autorité militaire, moyennant un prix minime et que dans la pratique cette installation s'est révélée suffisante. Dans les grandes colonies on trouve en général des lavabos convenablement installés, mais dans certains cas on a critiqué leur trop grand éloignement du dortoir qui oblige les enfants par les temps de pluie à rester à découvert après leur réveil, et les expose à des refroidissements.

Les autres services de colonies ou de camps de vacances ont donné lieu à des observations de la part de l'Inspection générale, mais nous ne pouvons les passer tous en revue. Nous devons insister sur quelques dispositions applicables aux seules créations nouvelles et dont l'intérêt est apparu à l'examen des différents projets soumis à l'Inspection ou au cours de la tournée.

L'installation d'une colonie de vacances exige que l'on s'assure le terrain d'assiette correspondant à l'aménagement d'un stade, de terrains de jeux, d'abris couverts pour les jours de pluie, les salles de fête ou de jeux, salles d'études.

Il importe aussi de prévoir les services annexes indispensables ou utiles tels que salles de douches, piscines, infirmerie.

A défaut d'un lazaret d'admission qui ne paraît pas indispensable dans des établissements destinés à un séjour temporaire, il convient de s'assurer telle disposition de locaux qui permette d'éviter la communication immédiate des nouveaux arrivants avec le reste de la colonie.

Ces dispositions qui s'appliquent également aux camps où elles trouvent à moindres frais leur application, bien qu'incomplètes, justifient l'élaboration par le Ministère de l'Hygiène d'un programme-type ou même d'un plan-type détaillé qui serait mis à la disposition des œuvres pour les guider dans leurs différents projets d'installation de colonies ou d'œuvres de plein air.

L'Inspection générale estime que la suggestion émise à cet égard mérite d'être retenue.

III

SERVICES ADMINISTRATIFS. — SURVEILLANCE ET ORGANISATION INTÉRIEURE DES COLONIES DE VACANCES

Si les colonies de vacances et les œuvres de plein air ont pour objet essentiel l'amélioration physique et la reconstitution de la santé des enfants, leur organisation est dominée par ce fait que,

s'agissant d'enfants, elles ont à poursuivre nécessairement un rôle d'éducation générale en étroite liaison d'ailleurs avec leur action hygiénique et médicale.

L'administration intérieure de ces colonies, la constitution des cadres solides de surveillance, l'établissement d'un emploi du temps adapté à la fois à leur développement physique et à leur formation intellectuelle et morale prennent ainsi dans cette organisation une importance considérable.

Les observations recueillies à cet égard par l'Inspection générale sont différentes suivant qu'il s'agit de placements familiaux ou de placements collectifs.

A. — *Placements familiaux.*

Dans le placement familial, le colon participe à la vie de ses nourriciers, et c'est en somme à leur autorité immédiate et à leur garde entière qu'il est confié.

On comprend ainsi l'importance du choix des placements et la nécessité d'exercer à leur égard une surveillance constante.

L'Inspection générale a relevé que des enfants ont été trouvés vagabondant sans surveillance dans des endroits dangereux, ou se livrant à un travail excessif, et elle a enregistré que depuis la guerre plusieurs œuvres se sont mises en devoir de renoncer au placement familial, mais l'ensemble de ses constatations va nettement à l'encontre d'une généralisation de ces abus.

Certaines œuvres qui s'adressent à des agences d'enfants assistés de la Seine pour placer leurs enfants chargent ces agences de surveiller autant que possible les placements qu'elles ont organisés, et nous devons signaler aussi le concours apporté par le personnel de l'Assistance publique.

Par ailleurs, des associations qui se font les intermédiaires d'œuvres publiques ou privées pour le placement moyennant un prix de journée forfaitaire, envoient des délégués inspecter les enfants qu'elles ont placés.

L'Inspection générale a relevé également qu'en maints endroits la surveillance des enfants est confiée à des instituteurs et à des institutrices qui accompagnent les groupes de colons répartis en plusieurs communes d'un même centre.

Quelquefois aussi, le maire, le curé ou les instituteurs de la contrée ont accepté de se charger de cette surveillance.

On a fait remarquer que là où la surveillance est assurée exclusivement par du personnel local, celui-ci n'a pas toujours l'indépendance nécessaire lorsque des plaintes lui parviennent contre certains nourriciers.

L'Inspection générale enregistre comme particulièrement intéressants ces essais d'organisation méthodique et elle estime que seuls les placements familiaux orientés autour d'un véritable centre

d'inspection comprenant un personnel compétent suffisamment nombreux pour donner aux nourriciers et aux colons l'impression d'un contact constant et régulier, échappent aux difficultés et aux déboires que l'on sait.

Au point de vue même de l'amélioration physique l'action d'un tel centre est particulièrement efficace.

Si le simple séjour aux champs et les ébats au grand air sont par eux-mêmes salutaires et s'il ne saurait être question d'organiser pour les enfants en placement familial des exercices méthodiques, analogues à ceux qui sont prévus dans les établissements collectifs, des dispositions peuvent être prises en conformité d'un programme bien établi : rassembler les enfants placés dans une même commune ou dans des communes voisines et les faire bénéficier de distractions collectives.

Des tentatives de cet ordre ont été relevées en divers points où sous l'autorité et la direction d'instituteurs notamment, il a été organisé des promenades collectives rendues aussi intéressantes que possible et auxquelles on a ajouté éventuellement des exercices physiques.

L'Inspection générale signale ce fait comme caractéristique de la tendance des placements familiaux à emprunter la pratique des placements collectifs.

B. — *Placements collectifs*.

Les observations de l'Inspection générale, qui trouvent ici leur place, sont relatives : 1° aux cadres et au personnel de surveillance; 2° à l'emploi du temps et à la discipline; 3° aux sports et à l'éducation physique.

1° *Personnel de surveillance.* — Dans le placement collectif, l'organisation de la surveillance a une importance de premier plan et le choix des cadres est essentiel.

Il est tout naturel que l'on ait cherché le personnel parmi les membres de l'enseignement qui ont l'habitude des jeunes enfants et se trouvent ainsi préparés aux fonctions difficiles d'éducateurs.

C'est ce personnel que nous avons trouvé en majeure partie dans les colonies de vacances et plus spécialement dans les colonies importantes.

L'organisation de la colonie de Camiers est intéressante à retenir comme un exemple de féconde collaboration entre le Ministère de l'Hygiène et celui de l'Instruction publique. C'est par les soins de ce dernier et avec l'intervention directe des Inspecteurs d'Académie et des Inspecteurs primaires que le personnel nécessaire à la colonie a été recruté.

Des institutrices ont été choisies en conformité d'une décision collective du Ministère de l'Instruction publique et détachées à Camiers

pour un travail dont la durée devait leur être comptée daus leurs services d'enseignement public.

C'est ainsi qu'annuellement, environ 300 institutrices intérimaires provenant de 60 à 70 départements ont fait partie du personnel de la colonie de Camiers pendant une durée variable.

Un grand nombre d'entre elles ont assuré le même service pendant plusieurs années consécutives et il est juste de souligner que la bonne tenue de cette grande colonie est en partie leur œuvre.

Dans les camps de vacances nous avons noté la présence de professeurs de gymnastique de la Ville de Paris qui se sont montrés excellents conducteurs d'enfants et des normaliens qui, faute d'expérience, se sont montrés insuffisants.

Il n'a pas paru que l'utilisation de moniteurs militaires fût heureuse, même lorsqu'ils avaient une connaissance suffisante de l'enfant ou de l'établissement qui leur était confié. Les enfants, en général, ne les aime pas et malgré les précautions prises les parents s'imaginent que le rôle du moniteur est de faire de la préparation militaire. Il vaut donc mieux y renoncer.

Nous avons noté aussi fréquemment, dans les colonies qui recueillent les enfants que leur adressent les œuvres, la tendance de celles-ci de maintenir auprès de ces enfants le personnel qui les a convoyés et qui participe ensuite à leur surveillance et aux différents soins qu'ils nécessitent.

Malgré certains inconvénients résultant d'une insuffisante docilité de ce personnel vis à vis de la Direction de la colonie et peut-être d'une tendance à s'affranchir de leurs occupations pour utiliser au dehors une partie de ce qu'ils estiment leurs vacances personnelles, cette pratique présente des avantages évidents car elle donne aux enfants, surtout s'ils sont venus de loin, l'impression de n'être pas dépaysés ou abandonnés et on leur évite ainsi l'ennui trop fréquent des premiers jours de séjour en colonies.

Les difficultés de recrutement des cadres provient de ce qu'il n'est possible de les trouver que parmi les personnes en vacances, c'est à-dire, en outre du personnel enseignant, parmi les personnes ayant de petits revenus, rentiers, petits retraités et qui n'ayant pas besoin de travailler toute l'année désirent se constituer un appoint qu'un travail de deux ou trois mois peut leur fournir.

Dans les camps de vacances on a trouvé d'excellents cadres parmi les grands garçons arrivés comme campeurs.

Enfin, il nous faut signaler le concours apporté à titre bénévole par le personnel appartenant à la Croix-Rouge, ou même par des associations telles que l'Association Franco-Américaine, qui ont organisé dans une colonie, en l'espèce la colonie de Camiers, en y affectant leur personnel, tous les services de jeux et d'éducation physique pour les enfants ainsi qu'un foyer pour l'ensemble du personnel.

Ces différents concours ont été justement appréciés, toutefois, il est indispensable que le personnel bénévole se soumette au règlement

général de la colonie et adapte son action à celle de l'ensemble du personnel et il faut noter que des difficultés ont été relevées à cet égard.

On comprend l'intérêt qu'il y a à s'assurer le concours d'un personnel ayant une formation, une compétence et des aptitudes et que l'on ne saurait trouver avec le système des improvisations annuelles.

Le Ministère de l'Hygiène peut favoriser un recrutement sélectionné par l'intermédiaire de grands établissements qui pourraient devenir la pépinière d'excellents surveillants ou moniteurs. A cette tâche il conviendrait d'ailleurs de faire participer non seulement les colonies publiques mais aussi les grands groupements que nous avons mentionnés plus haut : Fédération nationale des Camps de Vacances, Association générale des Camps de Vacances.

On ne saurait trop insister sur les qualités toutes particulières que doit réunir ce personnel en contact constant avec l'enfant et qui, suivant l'expression de M. Fabre, doit être un « apôtre, un entraîneur qui rayonne autour de lui ».

En outre, il nous faut insister sur la nécessité pour le personnel des cadres d'une tenue sérieure et de bon ton sous peine de lui voir perdre toute autorité sur les enfants.

Ceux-ci ont la critique facile, ils exagèrent, imaginent facilement, racontent à leur famille tout ce qu'ils savent ou croient savoir.

Il n'est pas jusqu'à l'opinion des voisins curieux, mais pas toujours bienveillants dont il ne faille se préoccuper et c'est une raison de plus pour demander au personnel le maximum d'efforts.

En revanche, il est indispensable de prévoir en faveur de ce personnel un statut bienveillant et précis. C'est également de l'expérience des grandes colonies qu'il faut attendre l'élaboration de ce statut-modèle dont s'inspireraient les autres établissements.

Le personnel d'employés : hommes de peine, femmes de service n'a donné lieu à aucune observation susceptible d'être retenue ici. Il est en général facile à recruter sur place, mais il est également indispensable de le choisir avec soin et d'exiger de lui une bonne tenue.

L'Inspection générale a relevé au sujet de l'importance de ce personnel des différences sensibles d'un établissement à un autre. Il est d'une façon générale plus nombreux dans les colonies que dans les camps où l'on fait largement appel aux enfants eux-mêmes pour des besognes ménagères.

Cependant, dans un grand nombre de colonies privées, l'entr'aide entre grands et petits est largement pratiquée, les enfants effectuent eux-mêmes de menus travaux et le personnel d'employés peut ainsi être réduit au minimum.

2° *Discipline*. — En parlant du personnel de surveillance dans les établissements collectifs de vacances nous avons par avance reconnu la nécessité d'une discipline dans ces établissements, mais la discipline des colonies et des camps de vacances diffère essentiellement de la discipline scolaire et de la discipline militaire.

Peut-être, certains grands établissements, qui ont d'ailleurs rectifié par la suite leurs erreurs, ont-ils au début de leur fonctionnement, institué pour l'enfant en vacances un régime trop voisin de celui de l'école.

L'enfant en vacances, comme le campeur, sont venus chercher avant tout le bon air et la distraction.

L'établissement qui le reçoit ne saurait lui imposer un régime qui comporterait des sanctions coercitives et lui ferait perdre l'illusion de la liberté.

Par contre, l'enfant en établissement collectif ne saurait être abandonné à lui-même dans un laisser-aller dangereux si on estime que les colonies sont autre chose que des garderies en plein air.

La discipline, tout en gardant un caractère familial comme nous n'avons cessé de le répéter, doit être d'autant plus rigoureuse que l'établissement est plus important et c'est pour l'avoir méconnu que certains établissements ont eu des difficultés et des déboires et même connu des incidents dont plusieurs rapports d'inspection se sont fait l'écho.

L'organisation de cette discipline varie donc essentiellement avec l'établissement, avec l'âge et le sexe des enfants.

Au sujet de *l'effectif*, nous croyons pouvoir dire, malgré l'exemple de Camiers et les excellents résultats obtenus dans cette colonie, que l'institution de très gros établissements n'est pas à recommander. Seule, pourrait être admise la création permettant sur un terrain suffisamment vaste une séparation et une individualisation par groupes.

Il conviendrait en outre d'assurer à ces groupes un fonctionnement véritablement autonome.

Cette observation s'applique à la fois aux colonies et aux camps, mais peut-être avec *moins de rigueur*, pour ces derniers où d'ailleurs les conditions que nous venons de définir sont plus facilement réalisées.

En ce qui concerne l'âge et le sexe des colons et des campeurs nous pouvons, au point de vue qui nous occupe dans ce chapitre, estimer que la présence en établissement collectif d'enfants même au-dessous de 9 et 8 ans est pratiquement admissible à la condition qu'on leur assure un régime spécial où les soins maternels leur sont effectivement donnés par un personnel particulièrement dévoué.

La coexistence dans un même établissement d'enfants et d'adolescents a donné lieu à de grandes difficultés et il a été constaté notamment dans un camp parfaitement dirigé qu'en tolérant aux grands certaines libertés, comme de fumer, de sortir seuls, il pouvait en résulter une mauvaise influence sur les petits.

Nous conclurons volontiers qu'il est préférable de ne pas admettre des jeunes gens ou des enfants de plus de 15 ans dans un camp d'enfants, et qu'il faut créer pour les adolescents des camps spéciaux.

L'expérience est également démontrée que les camps ne conviennent pas aux filles qui demandent plus de confort que les garçons et sont plus difficiles à occuper d'une façon constante par des jeux et des sports.

Il est apparu aussi qu'il faut aux filles des groupements assez petits, 100 au maximum, conduits uniquement par des femmes et installés dans des bâtiments bien fermés car elles ont fréquemment peur la nuit.

L'installation de colonies ou de camps de filles à proximité des camps de garçons de plus de 13 ans a donné lieu à des déboires et il va de soi qu'il ne saurait être question d'installer des établissements mixtes, malgré les dispositions susceptibles d'être prises dans le but d'assurer une séparation effective.

Mais, quelles que soient les catégories envisagées, le fonctionnement d'un établissement collectif doit comporter certaines dispositions ou certaines règles générales, d'ailleurs différentes dans les camps et les colonies, sans lesquelles la discipline telle que nous l'avons définie et le but même poursuivi dans cet établissement risquent d'être compromis.

Elles sont relatives à la répartition des colons et des campeurs, à la distribution et à l'organisation du service de la surveillance, à la nature de l'action personnelle des surveillants et d'une façon générale aux occupations offertes aux enfants et traduites dans un emploi du temps méthodiquement établi, sans oublier certaines particularités qui prennent dans la vie quotidienne des enfants au point de vue qui nous occupe une très grande importance.

Sans entrer dans les détails de ces dispositions, et des observations auxquelles leur application a donné lieu en cours de la tournée, l'Inspection générale croit devoir retenir les points suivants :

La répartition des enfants en groupements séparés ne présente de réel intérêt que dans les établissements à gros effectif pour lesquels, nous l'avons dit, elle est une nécessité ; cette répartition est différemment comprise suivant les cas, et notamment dans les colonies et les camps.

La situation, à cet égard, permet une comparaison intéressante entre la colonie de Camiers organisée par le Ministère des Régions libérées et le Ministère de l'Hygiène et les camps des Mesnuls, dépendant de l'Asssociation générale des camps de vacances.

Les 6.000 enfants de la colonie de Camiers, logés dans 300 baraques environ, sont répartis en 4 quartiers de 1.500 enfants, par groupe de 500 au nombre de 3 par quartier, en sections de 50 au nombre de 10 par groupes.

Chaque quartier possède 20 dortoirs et 3 réfectoires, 1 cuisine, 1 infirmerie, 1 salle de consultation médicale, des lavabos, des bains-douches et des W. C..

Pour faciliter l'identification des enfants, chaque groupe s'est vu attribuer une couleur distinctive ; un fanion à ses couleurs indique

l'emplacement des groupes dans tous les déplacements des enfants et chacun porte un insigne aux couleurs de son groupe et au-dessous de l'insigne le numéro de la section à laquelle il appartient.

Le personnel du service porte également en brassard les couleurs du groupe auquel il est attaché et un chef de groupe assure la discipline générale et l'application des instructions du directeur.

En réalité, l'unité-cellule est représentée par la section dans laquelle on s'efforce de réunir autant que possible les enfants de la même localité, d'une même école et d'une même parenté.

Chaque section est confiée à un surveillant qui suit les mêmes enfants pendant toute la durée de leur séjour et doit s'efforcer de former dans son contingent une famille.

Les enfants venus ensemble se connaissent, ainsi se sentent moins dépaysés et la période d'adaptation est réduite au minimum.

Dans les camps de vacances, les campeurs, venus de toutes les régions de la France sont exclusivement répartis selon leur âge en distingant le plus habituellement les grands au dessus de 14 ans, les moyens de 14 à 9 ans, les petits de 9 à 5 ans.

Ils forment des groupes autonomes de 150 à 300 pourvus des organismes et locaux nécessaires à leur fonctionnement dirigés par des chefs de groupes adultes de 30 à 50 ans.

Ces groupes sont divisés en sous-groupes de 30 à 50 enfants, dirigés par des chefs de sections de 17 à 25 ans.

Les sous-groupes sont divisés en familles de 10 à 15 enfants dirigés par un chef de famille de leur âge désigné par le chef de groupe.

L'organisation générale de la surveillance dans les établissements collectifs est liée à la répartition même et au classement adoptés pour les enfants.

L'action exercée par les chefs de surveillance à tous les degrés de cette organisation se présente avec des nuances différentes suivant l'esprit même qui anime la direction générale de l'établissement et à cet égard nous savons qu'il y a une différence sensible entre les colonies et les camps de vacances.

Les emplois du temps sont également caractéristiques à beaucoup d'égards comme aussi certaines particularités de la vie quotidienne des colons qu'il est intéressant de signaler.

Nous ne pouvons mieux traduire les observations recueillies au cours de la tournée de l'Inspection générale qu'en les groupant autour de deux grands établissements : la colonie de vacances de Camiers et le camp de vacances des Mesnuls, déjà pris comme types.

Dans la colonie de Camiers, les chefs de groupe sont les agents directs de la Direction auprès de tous les services de surveillance ; ils sont réunis à la fin de chaque journée par le Directeur et les Directeurs adjoints pour élaborer le programme de travail du lendemain.

Dans cette réunion ils signalent les incidents du jour et les

mesures aussitôt arrêtées sont communiquées le lendemain aux surveillantes.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions, ils sont aidés par des surveillantes adjointes et leur rôle respectif ainsi que celui des surveillantes s'établissent dans les conditions suivantes en conformité d'un emploi du temps que nous croyons devoir reproduire tout d'abord :

Emploi du temps.

6 h. 30. — Lever. Appel et passage aux privés.

6 h. 30 à 7 h. 30. — Toilette.

7 h. 30. — Petit déjeuner.

8 heures. — Visite médicale (groupe des malades).

8 heures à 11 h. 30. — Récréation dans le camp (terrain affecté à chaque groupe. Exercices physiques, promenade, exercices scolaires, douches, soins de chevelure, échange de chaussures, de vêtements et corvées de quartier.

12 heures. — Appel, lavage des mains, dîner.

14 heures à 18 heures. — Exercices scolaires physiques etc... et retour.

16 heures. — Goûter (sur le terrain de jeux).

18 h. 30. — Lavage des pieds et des mains, souper, récréation dans le camp (jeux libres).

20 heures. — Passage aux privés, appel et coucher.

Le rôle de *chef de groupe* est donc de s'assurer que les surveillantes sont à leur poste dès 7 heures du matin, elles assistent au lever et à la première toilette des enfants, et visitent leurs dortoirs respectifs ; elles assurent l'ordre dans le réfectoire de leur groupe, elles font établir chaque matin par leur surveillante adjointe, la liste des enfants qui doivent passer la visite.

Après le premier déjeuner, elles indiquent à leurs maîtresses l'emploi du temps de la journée et les terrains où elles doivent se rendre ; elles veillent à ce que les exercices soient bien suivis, bien ordonnés ; elles tiennent à ce que les surveillantes soient avec leur section aux endroits désignés.

Elles font remettre au repas du soir, les lettres destinées aux enfants de leur groupe ; elles établissent un rapport sur les faits de la journée et les communiquent à la réunion de 20 heures. Le rapport complété par l'indication des appels quotidiens est remis à la Direction le lendemain matin à 8 heures.

Au repas du soir, elles donnent aux surveillantes qui assurent le service de nuit, le nom du médecin de service et le numéro de son logement.

Vers 21 heures, elles font une ronde dans les dortoirs pour s'assurer de l'ordre et voir si le service de nuit est organisé.

Quant aux *surveillantes*, c'est véritablement sur elles que repose toute l'action diciplinaire et éducative exercée sur les enfants.

Leur premier devoir est d'arriver à connaître les enfants et à se faire aimer d'eux ; elles doivent remplir à leur égard toutes les obligations d'une mère vigilante et expérimentée, et se conformer scrupuleusement, attentivement, aux instructions données par les chefs de groupe.

Il leur est prescrit de ne tolérer aucun désordre et de se montrer très exigeantes au point de vue de la tenue. Dans les dortoirs le silence doit être absolu ; dans le réfectoire elles veillent à ce que les enfants ne jettent pas de pain à terre ou par les fenêtres.

Elles doivent surveiller les élèves au cours de leur toilette et s'assurer que les fillettes sont bien peignées.

Il importe que tous les mouvements se fassent en bon ordre et souvent en chantant, à chaque remplacement, les surveillantes font l'appel de leurs élèves et s'assurent de la présence de tous ceux qui sont inscrits et non malades.

Au cours des exercices physiques, des promenades et des jeux, elles ne se réunissent pas, elles ne s'éloignent jamais des enfants et les tiennent toujours à la portée de la voix et des regards.

Dans une traversée de village, sous aucun prétexte les enfants ne doivent quitter leur rang, les surveillantes ne les laissent pas entrer dans les épiceries ou les estaminets et ne leur permettent aucun achat aux marchands ambulants. Les enfants marchent par deux ou par quatre jusqu'au point d'arrivée. Dix minutes avant chaque départ, les surveillantes conduiront leur section aux W. C..

En cas d'indisposition, les surveillantes doivent prévenir leur chef de groupe ; en attendant leur remplacement leur section reste sous la surveillance d'une de leurs compagnes.

Elles sont tenues de faire trois appels journaliers (lever, midi, coucher) et établissent chaque soir, vers 16 heures, un rapport qu'elles remettent à leurs chefs de groupe.

Les leçons de plein air sont toujours des exercices d'observations directes, de véritables leçons de choses (durée de 1 h. 30), dont nous relevons quelques exemples:

Géographie. — Forme des terrains (colline, plaine, dunes, ruisseaux, rivières, lac, embouchure, mer, flux et reflux, pêche, bateaux, moyens de communication, routes, chemins de fer, moyens de transports, etc...)

Hygiène. — Propreté, nécessité d'aérer, avantages de l'éducation physique, etc...

Leçons de choses. — La sapinière, la forêt, la carrière, le sable, etc...

Agriculture. — La plante, récoltes, etc...

Système métrique. — Longueur, évaluations de longueurs, hauteurs, etc..., surfaces, (plage).

Un certain nombre de règles importantes applicables au personnel de surveillance à tous les degrés prennent la forme d'une consigne générale caractéristique de l'esprit qui a inspiré l'administration de la colonie de Camiers dans l'organisation de la vie intérieure de cette importante colonie.

L'Inspection générale, après examen sur place des méthodes de discipline dont nous venons de faire l'exposé et étude minutieuse du fonctionnement de la colonie de Camiers, n'hésite pas à reconnaître le succès de cette grande entreprise qui a rendu aux enfants des Régions libérées, non seulement anémiés et débilités physiquement, mais arrêtés dans leur développement intellectuel et moral après cette longue occupation, les services les plus considérables.

Cette entreprise fait honneur à ceux qui l'ont conçue et en ont poursuivi la réalisation malgré les grosses difficultés prévues.

Nous soulignons donc volontiers la perfection de l'ordre et de la tenue universellement obtenue dans cette grande agglomération d'enfants, ainsi que l'efficacité de la surveillance exercée. Toutes les observations concordent pour démontrer l'influence instructive et moralisatrice du séjour à Camiers.

Nous devons cependant, pour éviter que les méthodes suivies dans cette colonie ne soient aveuglément suivies dans des établissements d'un effectif moindre et recueillant une clientèle différente, dire ce qu'il peut y avoir de trop minutieux ou de trop précis dans une réglementation à qui toute la part suffisante n'est pas faite à la liberté d'allure, à la fantaisie individuelle, à l'esprit d'initiative qu'il convient surtout ou de respecter ou d'encourager chez l'enfant en vacances. Mais il faut ajouter qu'à Camiers il était impossible, sans risquer de compromettre le calme et l'ordre indispensables de cette petite ville d'enfants de relâcher dans un sens éminemment souhaitable d'une liberté plus grande comme il pourrait être fait dans d'autres milieux et avec un plus petit nombre d'enfants.

Mais, sous le bénéfice de cette observation, l'exemple de Camiers est à retenir pour les autres colonies.

Nous n'avons rien de spécial à ajouter en ce qui concerne le fonctionnement de celles-ci, nous nous contentons de mentionner quelques «emplois du temps» dans deux d'entre elles, caractérisques à quelques égards.

La première, la Colonie scolaire de l'œuvre antituberculeuse de Roubaix fonctionne en réalité en même temps comme colonie de vacances juxta-urbaine et comme école de plein air.

La deuxième, la Colonie du grand air de Troyes, présente cette particularité d'être à la fois colonie collective et centre de rassemblement pour les enfants en placement familial.

Ces tableaux donnent par eux-mêmes un aperçu de la vie intérieure de cet établissement.

Emploi du temps de la colonie scolaire de l'œuvre antituberculeuse de Roubaix.

8 h. 30 à 8 h. 40. — Mise en rang, examen de propreté, changement de costume.

8 h. 40 à 9 heures. — Leçon d'éducation physique.

11 h. 15 à 12 h 15 . — Déjeuner en plein air ou en réfectoire, suivant les saisons.

12 h. 15 à 12 h. 45. — Sieste au soleil durant la belle saison, ou au préau ouvert les jours de pluie.

13 h. 30 à 14 h. 15. — Travaux pratiques de jardinage, travaux manuels, blanchissage des serviettes par les fillettes, éducation physique.

14 h. 15 à 15 heures. — Exercices d'observation et d'expérimentation en plein air sur les sciences naturelles, l'horticulture, l'hygiène, ou alternativement leçon collective de dessin, géographie, histoire.

15 h. à 15 h. 30. — Jeux libres.

15 h. 30 à 16 heures. — Explication des devoirs pour le lendemain, toilette pour le retour, chant.

Emploi du temps de la Colonie du grand air de Troyes et Rumilly (Aube)

Lever à 6 h. 30, nettoyage des chaussures.

7 heures. — Toilette à la pompe, s'il fait beau, à l'intérieur du bâtiment s'il pleut.

A 7 h. 30. — Petit déjeuner en plein air, liberté complète, promenade.

A 10 h. 30, bains de pieds pour la moitié des pupilles, douches pour l'autre moitié. Le samedi, douches pour les pupilles placés en placement familial.

Quoique schématiquement comparable à celle que nous avons décrite dans *les colonies de vacances* l'organisation de la surveillance en ce qui concerne les camps de vacances apparaît, dans la pratique et dans l'application, sensiblement différente.

Les chefs de groupes (150 à 300 campeurs) assurent la police et contrôle de leurs chefs de section et la bonne tenue morale.

Dans chaque groupe il est organisé un conseil de famille, composé des chefs de famille élus par leurs pairs, et qui transmet à l'autorité, les désidérata des campeurs. Un conseil central existe pour le camp. Dans chaque groupe existe aussi une cour d'honneur composée d'adultes du groupe et d'un chef de famille, qui distribue le blâme ou l'éloge, la récompense, les insignes de valeur morale, physique, pratique, les diplômes ; la cour d'honneur centrale s'occupe des adultes et des questions importantes.

Un conseil des chefs (chefs de groupe et de service) s'occupe de toutes les questions de direction et d'administration.

Le chef de camp décide seul sur avis de tous ces organismes.

Les sanctions, dans le sens que nous avons défini plus haut, sont : le blâme, l'éloge, le petit goûter d'honneur, le grand goûter d'honneur, le diplôme, l'insigne, l'invitation à la table du chef de camp, la visite assise du chef de camp dans la chambre, l'acceptation d'une invitation faite par une chambre, une promenade en auto-car, double dessert, mot aimable du chef de camp ou de groupe.

Chaque jour, à tour de rôle, une fraction assure le service général, réception des visiteurs (liste alphabétique et plans du camp au bureau de l'entrée du camp).

L'emploi du temps, tel que nous l'avons relevé dans le camp des Mesnuls s'établit en conformité du tableau et des précisions suivantes :

Emploi du temps dans les camps de l'Association générale des Camps de vacances.

Réveil à 7 heures, coucher à 21 heures.

Petit déjeuner à 7 h. 30, déjeuner à 11 heures, diner à 17 heures.

Deux ou trois heures par jour de sports et d'éducation physique, ou promenade, douches, baignades.

Deux ou trois heures de distraction : cinéma, concert, guignol, chant, veillée des feux, retraite aux flambeaux, feu d'artifice.

Trente minutes pour le rassemblement, communications diverses, causeries.

Chaque jour, un groupe va camper pendant 24 heures ou se promener une journée, ou visiter les villes, monuments, curiosités.

Selon les désirs des parents les campeurs assistent aux exercices religieux.

Ils peuvent aussi, sur demande spéciale, suivre des cours de musique ou des classes de vacances.

Ce qui caractérise cet emploi du temps, c'est qu'en dehors des exercices pour lesquels ils sont rassemblés par les chefs de sections, les campeurs sont libres et circulent dans tout le camp.

La visite du camp donne bien l'impression d'un village d'enfants avec ses chefs de famille, ses logements séparés, où chacun peut agir à sa guise, à la condition que l'ordre général ne soit pas troublé.

Les services de surveillance s'efforcent d'être aussi peu apparents que possible. Nous avons constaté cependant que les enfants sont suivis et observés à tous points de vue et d'une façon constante. La consigne-type, que nous reproduisons ici telle que nous l'avons vue établir à l'usage des chefs de sections dans le camp des Mesnils, est à cet égard caractéristique :

1° Avoir toujours sur soi une liste à jour des campeurs de la section.

Écrire les noms au crayon pour faciliter les mutations. Avoir toujours avec soi tous les campeurs du groupe, sauf un par section comme garde-chambres. Les campeurs absents, au moment des rassemblements ou du repos, sont aussitôt recherchés et ramenés à leur place ou au foyer.

2° Assister au réveil des campeurs de la section le matin à 7 heures, (faire crier les hourrahs) et à leur coucher vers 21 heures ainsi qu'aux trois repas (petit déjeuner au réfectoire, déjeuner et diner). Être avec eux ou à proximité jour et nuit, sauf pendant les heures de liberté déterminées, demander les noms des malades et les remettre au fourrier qui les conduits à la visite médicale à 8 heures.

3° S'assurer du complet des campeurs à chaque rassemblement, à chaque repas et le soir au coucher et pendant le repos ou jeux on compte mentalement son effectif, sa couvée, fréquemment ; le chef de camp seul et le médecin ont le droit d'exempter de la présence au travail.

4° Présenter la liste nominative de la section au professeur d'éducation physique, à toute réquisition d'une autorité qualifiée, pour s'assurer de la présence de tous les campeurs.

5° Veiller aux repas, à la répartition exacte des mets entre les campeurs, quand il est de semaine.

6° Assister aux promenades.

7° Conduire la section à l'heure prescrite aux travaux indiqués par le tableau de travail journalier et assurer l'enseignement du programme fixé.

8° Veiller à la propreté générale du campeur : corps, chevelure, linge, vêtements, faire l'inventaire des effets à l'arrivée et au départ, rechercher les objets perdus ou échangés.

9° Veiller à la tenue de la chevelure et dresser pour chaque mercredi la liste des campeurs qui doivent passer au coiffeur le jour fixé.

10° Veiller à la bonne tenue des baraques et des tentes, à leur propreté, à leur décoration intérieure et extérieure si possible, au bon ordre du mobilier les garnissant, fermer les baraques et les tentes aux jours d'affluence des familles, ou aux moments d'absence des campeurs.

11° Veiller à ce que les lits soient bien faits, couvertures recouvrant entièrement le lit, et à ce que les effets personnels des campeurs soient bien rangés.

12° S'intéresser aux campeurs, causer avec eux, leur parler de la bonne action, de l'effort quotidien, de la remarque utile, ne jamais croiser un de ses campeurs sans s'assurer de l'œil qu'il est propre.

13° Enseigner aux campeurs :

Les soins aux blessés, entretien des vêtements et du linge, la lecture de la carte, les petits jeux de société, comment on prépare une excursion, comment on prépare une collection, etc...

14° S'assurer que, aux jours et aux heures indiqués par le tableau de travail, la correspondance avec les parents a été faite, écrire aux

familles au besoin, quand l'enfant ne sait que dire, le guider dans sa correspondance, s'il est embarrassé ou s'exprime mal.

15° Faire de temps à autre le commentaire du règlement du campeur.

16° D'une manière générale, veiller à la santé morale, physique du campeur, lui donner des notes qui sont communiquées aux familles avec les résultats des mensurations, par le chef de groupe, améliorer toujours, par un mot, par un exemple, une lecture, une observation, une remarque plutôt que par des censures, difficiles à faire.

L'Inspection générale témoigne volontiers au point de vue pratique, de l'excellence des résultats obtenus par l'application des méthodes de scoutisme dans les camps de vacances.

L'appel à la personnalité de chacun, aux sentiments de responsabilité, de devoir et d'honneur de l'enfant et de l'adolescent, a donné au point de vue du bon ordre, condition essentielle au succès des œuvres de plein air, des résultats au moins comparables à ceux que nous avons relevés dans la colonie de vacances du type scolaire.

Mais il convient de remarquer que le rendement de cette discipline spéciale des camps de vacances repose essentiellement sur le choix de cadres et plus particulièrement sur la personnalité du directeur, car si heureusement qu'ils soient choisis, les cadres encore inorganisés à l'heure actuelle ne possèdent ni l'unité de doctrine, ni la constance de tradition indispensables au succès.

Nous savons que pour réussir, le directeur d'une colonie ou d'un camp de vacances doit réunir des qualités exceptionnelles d'éducateur, une grande expérience, un foi d'apôtre dans l'œuvre entreprise et un grand amour des enfants et de la jeunesse.

Il s'en faut que ces qualités se soient rencontrées au même titre chez tous les chefs et c'est la raison pour laquelle l'exemple du camp des Mesnuls n'a pu être également imité dans d'autres établissements et que l'on y a constaté, avec une moins bonne tenue, de graves difficultés préjudiciables à leur bon rendement.

Enfin, il faut souligner cette particularité, qui tient à la clientèle tout à fait spéciale des camps de vacances, clientèle presque exclusivement payante qui se recrute parmi les employés, les petits patrons, les petits commerçants, les artisans et même parmi les carrières libérales.

Les enfants envoyés par cette clientèle, pleins d'allant et de vie, qui ont souvent demandé eux-mêmes leur admission, constituent un milieu déjà sélectionné, homogène, malgré la diversité d'origine et de condition et dans lequel les différents éléments se fondent rapidement, s'améliorent l'un l'autre bien vite par émulation, suggestions, réactions.

Nous pensons que ces conditions, éminemment favorables, sont peut-être indispensables à l'établissement de la discipline volontaire des camps et qu'il serait sans doute difficile d'instituer cette discipline dans les colonies scolaires où ces conditions ne se retrouvent pas.

Quoi qu'il en soit, le bénéfice moral recueilli dans les camps de vacances ne paraît pas contestable. Très rapidement, après l'agitation ou la grisérie des premiers jours, les enfants deviennent calmes et ordonnés et l'on note par la suite la disparition des tics nerveux et des mauvaises habitudes (onychophagie) qui ne résistent pas à l'influence suggestionnante d'une bonne direction collective.

Relevons également qu'un séjour de très courte durée (quelques semaines ou même moins), manifestement inutile dans d'autres établissements, a paru avoir ici au seul point de vue moral une influence heureuse, intimement liée sans doute aux méthodes si caractéristiques de discipline des camps.

Ceci ne préjuge d'ailleurs pas de la réalité d'une amélioration physique ou sanitaire qui est soumise à des conditions beaucoup plus complexes, comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin.

3° *Éducation physique. — Distractions. — Sports.* — L'importance de l'éducation physique dans les œuvres de plein air, ainsi que celle d'un programme rationnel de distractions et de sports, est unanimement admise.

Nous avons déjà souligné, comme caractéristique à cet égard, cette pratique de certaines colonies familiales, qui consiste à rassembler dans un village central tous les colons en vue de les faire bénéficier des exercices collectifs.

Dans les établissements communs l'Administration a, d'une façon générale, organisé un service de jeux et d'exercices physiques mais, il faut bien le dire, c'est l'empirisme qui a présidé à cette organisation.

C'est ici surtout que l'absence de directives émanant d'un organisme qualifié sous l'autorité du Ministère de l'Hygiène se fait sentir trop souvent, aucune surveillance médicale n'est exercée sur la réglementation et la pratique de l'éducation physique. Nous aurons l'occasion, dans un chapitre spécial, de montrer l'importance de cette intervention médicale, tant au point de vue du groupement des enfants, suivant leur âge et leur entraînement, la gradation des exercices, le contrôle des résultats.

L'Inspection générale a relevé dams un certain nombre de colonies ou de camps une tendance manifeste à l'exagération de la pratique des sports, non seulement du fait de leur excessive durée, mais aussi des méthodes suivies.

Les institutions de plein air ne sauraient avoir pour but d'entraîner les enfants ou les jeunes gens au détriment de leur repos, eu vue de tel ou tel championnat et les méthodes sportives pures se proposant de dresser des athlètes ou des acrobates doivent être rejetées.

Le seul objectif à poursuivre, consiste non à réaliser des performances au profit de quelques uns, mais de créer une solide moyenne pour l'ensemble, en portant l'attention sur les plus faibles, et en créant, dans la mesure où l'organisation générale de l'établissement

le permet, des sections homogènes d'entraînement. A cet effet les exercices les plus simples, tels que la course, le lancer et le lever des poids, basket ball, la natation, les exercices d'assouplissement et les exercices respiratoires se sont révélés pratiquement suffisants.

Plus particulièrement s'il s'agit d'enfants d'âge scolaire, il ne saurait être question de gymnastique aux agrès, qui nécessitent des appareils compliqués, exposent à des déformations physiques et à des accidents et sont pratiquement d'une surveillance difficile. Peuvent seulement être acceptés: la corde lisse, les barres d'appui, les sautoirs, à l'exclusion des anneaux et des trapèzes.

Aussi l'Inspection générale n'a-t-elle pas hésité à critiquer sévèrement l'acquisition, par une colonie publique, d'appareils coûteux qui ne sauraient trouver place dans des établissements d'enfants de moins de 13 ans.

Les jeux et les exercices méthodiques, gradués pour éviter la fatigue et combinés de manière à ce que chaque leçon reste attrayante doivent être complétés par des jeux libres, des promenades à la plage ou à la forêt, des distractions diverses.

Il importe d'ailleurs de souligner que la formation physique poursuivie à l'aide d'exercices appropriés doit marcher de pair avec la formation morale et intellectuelle. Si leur observation a été faite séparément dans ce rapport, c'est pour les besoins de notre exposé. Mais l'action du moniteur des enfants et des adolescents, sous quelque appellation qu'on les désigne, doit être constante et se proposer de former et de développer le colon ou le campeur au triple point de vue: moral, intellectuel et physique que nous venons de rappeler, tout en l'amusant et en le distrayant.

C'est au souci de rompre la monotonie des emplois du temps trop strictement réglés que correspondent les distractions dont nous ne pouvons donner qu'une rapide énumération: théâtre, cinéma, concerts, guignol, retraites aux flambeaux, feux d'artifices, excursions, chœurs, jeux de sable pour les petits, jeux de société, promenades en autocars, etc....

L'Inspection générale souligne toute l'ingéniosité avec laquelle les directeurs de colonies ou des camps ont pu organiser la vie du colon afin de créer l'atmosphère propice au meilleur rendement, tant physique que moral de leurs établissements.

Toutefois, il convient d'éviter que la préparation de telle ou telle fête, de telle ou telle grande manifestation, absorbe d'une façon abusive la vie du colon, au point de créer du surmenage ou de faire oublier que l'application régulière de l'emploi du temps, la pratique normale d'exercices en plein air, restent la condition essentielle du séjour en colonie de vacances.

Les observations recueillies au cours de la tournée nous suggèrent qu'il y a dans cet ordre d'idées des abus à redouter.

Nous ferons une autre critique en ce qui concerne l'entassement des enfants dans les salles de cinéma trop exiguës et nous ajouterons

que le programme des représentations n'est pas toujours suffisamment contrôlé.

Enfin, nous devons signaler ici les initiatives prises dans un grand nombre de colonies où l'on s'est efforcé de combiner un programme intellectuel, moral et physique, dont ce chapitre contient des aperçus divers, d'un programme de formation professionnelle et pratique.

Ce programme a comporté suivant les cas, le travail sur bois, le modelage, la reliure, le montage des tentes, du terrassement, des soins aux blessés (premiers secours), entretien des effets, du linge, notions sur la vie courante (envois de colis, usage de la poste, etc..)

Ces initiatives, lorsqu'elles sont subordonnées au développement physique et à l'amélioration de la santé des enfants se poursuivant dans des conditions d'installation hygiénique satisfaisantes, autant que possible en plein air, méritent tous les encouragements.

IV

SERVICES ÉCONOMIQUES ET VIE MATÉRIELLE DU COLON

Sous ce titre nous groupons diverses observations relatives au vestiaire, au couchage, au raccommodage et au blanchissage du colon, ainsi qu'aux soins hygiéniques qui lui sont assurés et au régime alimentaire auquel il est soumis.

Vestiaire.

Dans certains établissements collectifs, les enfants échangent dès leur arrivée, contre un uniforme fourni par l'administration, leurs propres vêtements qui sont, après nettoyage, serrés dans une toile numérotée ou dans les casiers d'une armoire pour leur être remis à leur départ.

Cette pratique présente au point de vue de l'hygiène des avantages non douteux, mais on lui a reproché non seulement d'être coûteuse en elle-même, mais d'habituer l'enfant à ne prendre aucun soin pour des vêtements qu'ils ne considèrent pas comme sa propriété.

Mais la règle générale est que les enfants apportent eux-mêmes leur trousseau, dont la composition est le plus souvent fixée par les œuvres qui assurent leur placement ou servent d'intermédiaires pour ce placement.

Il est à noter que les familles mettent un certain empressement à donner ce qu'elles ont de meilleur.

Lorsque les enfants sont notoirement indigents, certaines œuvres et notamment les caisses des écoles complètent leurs trousseaux par la fourniture des objets de vêture ou de lingerie qui leur manquent et ont organisé à cet effet des vestiaires spéciaux.

Nous croyons devoir donner, à titre d'information, la composition de ceux réclamés par certaines œuvres de colonies de vacances.

Œuvre de la Chaussée du Maine.

Des vêtements chauds et un costume de rechange.
2 paires de fortes chaussures ou galoches garnies de clous;
3 chemises;
3 pantalons;
3 serviettes de toilette;
1 peigne;
1 savon;
3 tabliers;
3 paires de bas, ou chaussettes;
3 mouchoirs.

Les vêtements et le linge doivent être renfermés dans un sac portant le nom de l'enfant.

L'œuvre intervient souvent pour compléter le trousseau apporté par les parents.

Trousseau de la colonie de l'Enfant au grand air. — Domaine de Malakoff à Royan-Pontillac.

1 manteau ou une pélerine;
4 mouchoirs;
2 chemises de nuit;
1 paire de pantoufles;
1 peigne;
1 brosse à dents;
1 brosse à habits.

L'uniforme et les chemises de nuit sont fournis par l'œuvre.

L'équipement donné gratuitement à l'enfant pour la durée du séjour, comprend :

1 chemise de flanelle kaki;
1 pantalon de toile kaki pour l'été et 1 de drap pour l'hiver;
1 vareuse molleton et un béret;
1 foulard de la couleur de sa section;
1 ceinturon; des espadrilles pour l'été, des brodequins et des bas écossais pour l'hiver;
1 musette.

Trousseau de l'Œuvre stéphanoise des Enfants à la montagne.

Pour les fillettes :
2 paires de bas;
2 chemises;
3 mouchoirs;
1 tricot de coton ou de laine;
1 fichu;
1 robe;
2 tabliers;
1 paire de sabots et de galoches, ou 1 paire de souliers de rechange;
1 peigne.

Ces effets doivent être réunis dans un sac qui n'est cousu qu'après qu'il a été visité par les surveillantes avant le départ.

Trousseau de la colonie de Troyes « Le Grand Air ».

Les parents devront fournir à leur enfant, outre le costume qu'il portera le jour du départ, un trousseau composé comme suit :

Pour les fillettes :
3 paires de bas de rechange;
3 chemises;
3 mouchoirs;
1 tricot de coton ou de laine, ou 1 manteau ou 1 pèlerine;
3 paires de culottes;
1 robe;
2 tabliers.

Pour tous les jours :
1 paire de souliers de rechange;
1 peigne fin et 1 démêloir;
3 essuie-mains;
1 savonnette;
1 brosse à dents.

Pour les garçons :
3 paires de chaussettes ou 3 paires de bas de rechange;
3 chemises;
3 mouchoirs;
1 vêtement pour tous les jours;
1 tricot de coton ou de laine, ou 1 pardessus ou 1 pélerine;
1 paire de sabots ou de galoches, ou 1 paire de souliers de rechange;
3 essuie-mains;
1 savonnette;
1 brosse à dents.

Tous ces effets doivent être en bon état, bien propres et bien raccommodés, les chaussures très solides. Ils seront mis dans un sac qui portera les nom, prénoms et adresse de l'enfant sur un morceau d'étoffe.

Trousseau des colonies organisées par l'Office des Pupilles de la Nation des Côtes-du-Nord.

Garçons : tenue de ville ordinaire.
2 chemises de rechange;
1 paire de chaussettes de rechange;
2 serviettes de toilette;
1 serviette de table ou 1 torchon;
4 mouchoirs.

Filles : tenue de ville ordinaire.

2 chemises de rechange;
2 culottes;
2 serviettes de toilette;
1 serviette de table ou 1 torchon;
4 mouchoirs;
1 paire de bas de rechange.

Ces différentes nomenclatures peuvent servir d'exemple aux institutions de vacances.

Il est à noter que c'est particulièrement en ce qui concerne les chaussures que les difficultés ont été rencontrées, soit qu'elles aient fait défaut dans le trousseau, soit qu'elles aient été usées dès la première quinzaine. Aussi certaines œuvres demandent-elles des galoches et des espadrilles, ménageant les chaussures pour le dimanche.

Dans les placements marins, dans quelques autres aussi, si le terrain le permet, les enfants vont pieds nus, s'y habituent fort bien.

L'expérience permettra sans doute d'établir la composition-type du trousseau du colon, en tenant compte d'ailleurs de la situation de la colonie et des exigences locales ou régionales.

La colonie de Camiers où l'administration fournit elle-même tout le vestiaire des enfants. La question de vêture y a été minutieusement étudiée. Dans un rapport récent, le Dr Wibaux indique que cette vêture doit comprendre :

1 chemise molleton;
1 culotte toile;
1 chapeau de toile;
et comme chaussures, des espadrilles de toile très forte, avec semelle goudronnée par imbibition.

Il ajoute que toutes autres chaussures s'usent trop vite ou blessent le pied. Il estime la vareuse inutile est peu pratique si l'enfant porte roulé en sautoir un ample manteau à capuchon.

Il arrive assez fréquemment que le trousseau fourni par les parents ne comprend pas en quantité suffisante du linge de rechange. Durant les vacances, les enfants usent plus vite que dans leur famille et la pénurie de linge apporté a pu obliger l'administration à des blanchissages hâtifs non suivis de séchage satisfaisant ou même à des emprunts aux trousseaux des autres enfants qui ont donné lieu à réclamations.

Il serait désirable que dans tous les établissements on put disposer d'une réserve de linge ou de vêtements permettant de compléter les trousseaux des colons.

Certaines colonies ont vu la nécessité d'enlever aux enfants la libre disposition de leur trousseau durant les vacances, car ceux-ci changent souvent leur linge en dehors des jours consacrés au renouvellement habituel, ou empruntent volontiers celui de leurs voisins. Elles ont créé des armoires à casiers fermés, laissant aux surveillantes le soin de distribuer elles-mêmes les objets de rechange.

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE * ÉCOLE NATIONALE * BIBLIOTHÈQUE

D'autres se contentent d'une surveillance étroite, partant de ce principe qu'il faut apprendre aux enfants, garçons et filles, à soigner leur trousseau, à suivre le règlement, à respecter le bien d'autrui, à dire franchement s'ils ont sali ou déchiré leur linge, ou leur vêture et à réclamer les objets dont ils ont besoin.

En général, le trousseau est mis, pour le voyage, à l'aller et au retour dans un sac demandé aux parents, et portant le nom et l'adresse du colon ou son numéro d'ordre. Quelques œuvres néanmoins fournissent ce sac au départ, le reprenant au retour. On a partout renoncé aux valises et aux mallettes d'osier trop vite détériorées et dispendieuses à transporter. Dans la plupart des cas le sac est confié à l'enfant qui le soigne très bien en cours de route. On évite aussi les attentes dans la salle des bagages et le rassemblement se fait avec promptitude. Pourtant, dans certains placements montagnards où la diligence n'a qu'une place limitée, où l'on est obligé de faire parfois un petit parcours à pied, les sacs prennent place dans le fourgon aux bagages, puis dans une charette et sont distribués aux nourriciers à l'arrivée, aux parents au retour.

Blanchissage.

Le mode de blanchissage diffère selon les œuvres. Dans certains placements collectifs, les grandes fillettes aident les surveillantes pour la lessive qui a lieu généralement deux fois par semaine. Dans d'autres, ces soins sont entièrement confiés aux femmes de service, ou à une blanchisseuse de la localité. Dans les camps, les colons assument le blanchissage sous la conduite d'une femme de service. Le linge est mis dans les lessiveuses et le campeur le savonne, le rince et s'occupe de le faire sécher.

Dans les colonies mixtes installées dans des écoles de village, où il n'y a ni buanderie, ni eau à la cuisine, l'on voit garçons et filles, se partager le service sous la conduite des surveillantes, les premiers allant à la corvée de l'eau et du séchage, les secondes s'occupant du lavage, du coulage et du rinçage.

Dans les placements familiaux, le blanchissage entre généralement dans le prix de journée, mais la mère nourricière est autorisée à se faire aider par les fillettes.

Dans beaucoup de colonies de fortune, où aucune buanderie n'a été prévue, l'œuvre a installé elle-même une lessiveuse et il arrive dans les établissements scolaires qui sont des internats, que cette lessiveuse voisine avec le fourneau de cuisine, et que les buées du coulage se mêlent à celles des aliments.

Nous avons vu, dans le chapitre consécutif à l'installation, que certaines grandes colonies ont des services de buanderie convenablementaménagés et que tout le blanchissage des enfants et du personnel est assuré par les soins de l'administration.

Raccommodage.

Le raccommodage dans les camps et colonies de fillettes incombe aux plus grandes, guidées par des femmes de service. En placement familial, il est assuré par les mères nourricières autorisées à y faire participer les fillettes.

Certaines œuvres de scoutisme demandent aux garçons comme aux fillettes une petite trousse de couture et les habituent à parer aux raccommodages les plus pressés, et certaines mamans ont pu, avec étonnement, constater au retour des vacances l'adresse réelle acquise par leurs enfants. L'une avouait même que personne chez elle ne savait coudre solidement un bouton comme son fils l'éclaireur.

Soins hygiéniques.

L'installation des dortoirs, des lavabos, des salles de douches, service de balnéation et de water-closets a déjà été étudiée.

De cette installation dépend dans bien des cas la bonne ou la mauvaise tenue hygiénique des colons. Nous aurons l'occasion, dans le chapitre consacré au service médical des colonies, d'insister sur l'influence d'une bonne surveillance pour inculquer aux colons des habitudes d'hygiène qu'ils sont susceptibles de garder à leur retour au foyer familial.

Nous dirons seulement ici au sujet du couchage que dans trop de colonies la literie est insuffisamment aérée et les lits basculés au lever sont déjà recouverts au petit déjeuner alors qu'il conviendrait d'attendre quelques heures au moins. Quant à la désinfection de la literie, elle est rarement pratiquée et l'on se contente en général d'un simple changement de draps à chaque renouvellement de convois.

Il serait désirable que l'attention des œuvres fût appelée sur la nécessité d'une désinfection périodique et à l'occasion de tous les cas suspects à un titre quelconque.

Il est important, comme la pratique en a été récemment inaugurée à Camiers, que l'enfant soit associé aux mesures collectives d'hygiène, dont il est appelé à bénéficier : aération large des dortoirs, nettoyage humide du sol et des parois.

Quant aux mesures d'hygiène individuelle, l'Inspection générale a noté qu'elle ne retenait pas toujours suffisamment l'attention des œuvres et des administrations.

Trop d'œuvres n'exigent pas encore les soins de la bouche, si importants, ne demandent dans le trousseau des colons qu'un peigne et une savonnette, parfois une brosse à habits et des brosses à cirage, mais pas de brosse à dents. L'usage du verre à dents est presque inconnu.

Les ablutions sont néanmoins pratiquées régulièrement, et dans la plupart des endroits le lavage des mains est obligatoire avant les repas, en placement collectif. Sauf dans les abris de fortune le bain

de pieds est donné deux ou trois fois par semaine et nous avons déjà rencontré en nombre d'endroits des salles de douches, ou des salles de bains, alors que nulle baignade en mer, rivière ou piscine, n'est à la portée des colons.

Régime alimentaire.

Le régime alimentaire dans les placements familiaux a donné lieu à peu d'observations. Il a été remarqué qu'en placement familial, même en haute altitude, et contrairement à ce qui se rencontre à la mer et dans les établissements collectifs, l'appétit est médiocre la première semaine. Le régime lacté et ovo-végétarien est trop différent de celui des villes, où la viande tient une place prépondérente et où les mets sont plus épicés. Le lait pur du matin ou la grosse soupe campagnarde étonnent l'enfant, lui répugnent, il dédaigne les légumes et se console de cette dérogation à ses habitudes en se bourrant de fruits, en buvant de l'eau plus que de raison quand il a chaud. Mais au bout d'une dizaine de jours l'appétit vient, il prend goût au potage, au lard, aux pommes de terre, au lait, et commence à « profiter ».

A la campagne, le régime et la boisson changent, selon les régions et la situation des nourriciers.

Une remarque est à faire au sujet du lait, qui ne réussit pas à tous les enfants et ne présente pas toujours les sécurités voulues, tant au point de vue de la propreté, à l'heure de la traite, qu'à celui de la fraîcheur ; le paysan donnant aux colons (ainsi, d'ailleurs, qu'à ses propres enfants) le lait de la veille, après l'écrémage, destiné à la fabrication du beurre.

Dans les établissements collectifs où les enfants et les adolescents vivent continuellement en plein air, se livrent à la pratique des sports et des exercices physiques et se composent en majeure partie, si la sélection médicale a été sérieusement faite, de surmenés, d'anémiés, de « pré-tuberculeux », l'institution d'un régime rationnel d'alimentation prend une importance considérable.

En fait, la quantité alimentaire variable d'une colonie à l'autre est dans ses grandes lignes la suivante :

Café au lait au petit déjeuner du matin, parfois, chocolat le jeudi et le dimanche, et en de rares endroits, potages ou bouillies.

A midi, hors-d'œuvre (ou potage), un plat de viande, un légume, et en certaines colonies, un dessert quotidien, en d'autres seulement le jeudi et le dimanche.

A quatre heures, le goûter comporte des tartines de beurre, ou du pain avec chocolat, fruit ou fromage.

A six heures et demie ou sept heures, le dîner se compose d'un potage, d'un légume et d'un dessert, ou d'un légume avec fromage, ou fruits cuits.

La ration de viande varie de 75 à 125 grammes. Presque partout le potage, les légumes et le pain sont donnés à discrétion.

Dans la plupart des œuvres la boisson habituelle est l'eau. S'il est distribué du vin, la quantité ne dépasse pas 12 centilitres. Dans les camps de l'Association des Camps de Vacances on sert du cidre peu alcoolisé, de l'antésite, ou de l'eau de réglisse, ou du mathé sucré au bois de réglisse.

Il est exceptionnel que l'alimentation soit rigoureusement surveillée et tant pour la qualité que pour la quantité des mets, c'est l'empirisme qui guide l'administration des colonies.

L'expérience semble démontrer qu'il y a lieu dans la fixation des rations et le choix des aliments de tenir compte de certaines exigences ou de certains faits qui ont été nettement dégagés par la Direction des Camps de vacances et de grandes colonies telles que Camiers.

Les rations doivent être plus faibles pour les petits que pour les grands, alors que trop souvent les quantités sont uniquement calculées d'après l'importance de l'effectif. Elles doivent également tenir compte de la température extérieure, c'est-à-dire être moins abondantes pendant les journées de chaleur que lorsque la température est faible. Elles doivent être plus abondantes pour tous pendant les huit premiers jours de vacances, encore que l'attention doive être appelée sur ce fait d'observation que des enfants mal nourris chez eux et qui absorbent habituellement de grandes quantités de pain sont en général des boulimiques, même lorsqu'on leur donne des aliments bons naturellement.

Le choix des aliments, indépendamment même de leur valeur nutritive, ainsi que leur préparation culinaire, n'ont pas toujours été assurés avec tous les soins nécessaires et il faut trouver dans la négligence ou l'ignorance manifestées à cet égard la cause de pas mal de gaspillages.

Il serait intéressant de recueillir les observations d'un grand nombre d'établissements et d'en faire une sorte de synthèse sous la forme de conseils dont pourraient utilement s'inspirer les œuvres intéressées. Le Commandant Fabre, après s'être livré au camp des Mesnuls à une étude de ce genre, s'est efforcé de dresser la liste de mets faciles à préparer, de ceux qui doivent être consommés à midi ou le soir, de ceux qu'il faut éviter pendant les chaleurs, de ceux que préfèrent les enfants et de ceux qui les répugnent.

Nous reproduisons, à titre d'informations, les conclusions d'ordre pratique auxquelles il a abouti.

Hors d'œuvre possibles : Sardines, salade de pommes, melons radis, saucisson, filets de harengs, pâté, fromage de tête, tomates, vinaigrettes, légumes en salades, artichauds, et concombres.

Potages : Pot-au-feu, potée lorraine, julienne, soupe aux poireaux, à l'oseille, soupe à l'oignon (peu aimée), soupe au riz et pommes de terre, potage parmentier, Maggi, soupe aux haricots, aux poix cassés, soupe aux pâtes et au tapioca, potage Crécy, soupe aux choux, pommes de terre et riz, panade, soupe au lait et pâtes, etc...

Plats possibles : Noter que les enfants n'aiment pas le foie, la viande rouge ni remplie de graisse ; certains plats ne sont pas possible à cause de la difficulté d'égaliser les parts (lapins, par exemple, l'un aurait le râble, et l'autre les côtes ou la tête). Rosbeef rôti aux pommes (dans le four du boulanger) ; gras double lyonnaise, sauté de bœuf bourguignon, bœuf braisé, veau Marengo, bœuf mode, gigot aux haricots, porc roti au riz, beefteack bien cuit, bœuf daube, boudin (très aimé), petite saucisse, bœuf mironton, petit salé.

Les enfants préfèrent les pâtes carrées, lasagnes par exemple, au macaroni et aux nouilles ; ils n'aiment pas le riz au gras, mais l'aiment au chocolat ou façon bretonne.

Par les chaleurs, il faut éviter les choux qui donnent la diarrhée, il faut par contre donner des salades pour mettre les enfants en appétit.

Poisson : ne jamais acheter du poisson à faire frire ni à nettoyer et vider, ce qui retarderait le repas de une heure à deux heures, il faut prendre du poisson à préparer au court bouillon.

Légumes : Choux braisés, purée de pommes, purée de haricots, de pois, les lentilles ne sont pas très prisées, coûtent plus cher et renferment souvent des cailloux et des petits vers, pommes frites, salade russe, (les œufs durs ne sont pas aimés), haricots verts, pommes et haricots mélangés, choux-fleurs vinaigrette, avec pommes de terre, salade verte, ragouts divers, jardinière, haricots rouges, riz et haricots rouges, rizotto, ravioli, pâtes aux tomates, riz au lait, choucroute, farine d'avoine.

Conserves : Thon, melioton, saumon, corned beef, petis pois, demi-congelés, morue frite.

Desserts possibles : Gâteaux, fruits, raisins secs et frais, confitures, fromages blanc et autres, gâteaux bretons, gâteaux secs, gaufrettes, marmelade, figues, pruneaux cuits, riz Condé, riz au lait, riz au chocolat, crêmes, melon, pain d'épice, dattes.

La *confiture* doit être donnée le soir seulement parce qu'il y a trop de guêpes à midi ; on ne peut donner comme dessert des noix, noisettes et amandes.

Quant à la valeur de la ration alimentaire optima dans les établissements de vacances, il faut reconnaître que cette question donne encore lieu à des controverses doctrinales et c'est l'excuse invoquée par plusieurs œuvres pour ne pas lui avoir donné, dans la pratique, toute l'importance qu'elle mérite.

Nous possédons cependant à cet égard des données suffisamment vérifiées, dont il y aurait à tenir compte.

Lors du premier congrès des Écoles en plein air, le professeur Marcel Labbé et le Dr Chauvois se sont élevés contre la tendance à la suralimentation des enfants. Il ne s'agit pas disent-ils d'obtenir

des enfants lourds, mais des enfants forts et en conséquence, ils donnent une quantité modérée de viande, soit 80 grammes 3 fois par semaine.

Ils estiment par ailleurs qu'une ration de 2.000 à 2.500 calories est suffisante pour des enfants de 10 à 12 ans.

Le Dr Wibaux, à la suite des observations recueillies au camp de Camiers, s'est demandé si à la suite du fétichisme de la suralimentation introduit en France sous l'influence des travaux autrichiens et allemands, entrepris pendant la guerre pour chercher le minimum de la ration alimentaire, nous ne sommes pas arrivés à une exagération opposée.

Tenant compte de la qualité spéciale des enfants recueillis à Camiers, enfants débiles pour la plpart, pour lesquels une ration de reconstitution a paru indispensable, il s'est arrêté aux quantités suivantes d'après le menu quotidien :

Beurre.....	20	gr. »	Nouilles.....	40	»
Biscuits.....	70	»	Pain(1).....	350	»
Bœuf conservé brut	47	»	Pâtes alimentaires.	40	»
Cacao.....	6	»	Pois cassés.....	50	»
Café grillé.....	2	4	Poisson (gros).....	100	»
Chocolat.....	12	»	Pommes de terre..	350	»
Confitures.....	60	»	Pruneaux	12	5
Farine de pois.....	0	3	Riz.....	30	»
Farine pour sauces	0	2	Saindoux	2	»
Fécule.....	0	3	Sardines.....	25	»
Fèves décortiquées	30	»	Sel	2	5
Fromage.....	30	»	Sucre.....	25	»
Haricots secs.....	25	»	Vinaigre	4	10
Huile.....	0	0123	Bœuf (frigot brut).	100	»
Lait en boite (non sucré)	21	6	Porc frais	100	»
Lentilles.....	27	5			

Ces quantités trouvent, par exemple, place dans les menus suivants:

Matin..... Pain beurré et cacao sucré.

Midi..... { Potage légumes. / Bœuf rôti. / Pommes de terre.

4 heures..... Biscuit.

Soir..... { Soupe pois cassés. / Ragoût de lentilles.

La quantité de calories correspondante à une ration est environ 2.000 calories, c'est-à-dire un chiffre sensiblement voisin de ceux qu'ont donnés MM. Labbé et Chauvois.

(1) Les habitudes prises par les enfants dans leur famille font que cette quantité est toujours dépassée de beaucoup.

A la suite d'une étude faite au Camp des Mesnuls, avec le concours de ses internes et notamment de Mlle Labeaume, M. le Dr Jules Renault estime que les menus doivent comporter de la viande aux deux repas, sauf à remplacer cette viande trois fois par semaine par deux œufs au repas du soir.

D'une façon schématique, il estime que les rations doivent être calculées de telle sorte que chaque enfant ait chaque jour et par année d'âge :

Viande rôtie ou grillée, pesée cuite.....	10 à 12	grammes.
Légumes secs ou pâtes alimentaires cuits.....	30 à 35	—
Pain blanc, environ	25	—

Les menus doivent comprendre, outre la viande, des légumes verts des pommes de terre, du fromage, des confitures, des fruits, du sucre.

Toutes les fois que ce sera possible les enfants devront recevoir de 250 à 300 grammes de lait et de 10 à 20 grammes de beurre.

L'ensemble de ces indications est déjà des plus intéressant à retenir et il n'est pas douteux que grâce à la centralisation des résultats, à des études sur tous ces points le Ministère de l'Hygiène n'arrive à se constituer une doctrine dont l'ensemble des œuvres est appelé à bénéficier.

V

SERVICE MÉDICAL

La question de la surveillance ou de la direction médicale tient dans l'organisation des colonies de vacances ou des œuvres de plein air une place prépondérante.

Si, comme nous l'avons montré, ces œuvres se proposent dans une certaine mesure l'éducation intellectuelle et morale des enfants, leur amélioration physique, la préservation de leur organisme particulièrement exposé à la tuberculose reste le but essentiel.

A tous les stades de l'organisation des colonies de vacances, le rôle du médecin est considérable, au point de vue du recrutement des enfants, au point de vue de l'action à exercer sur eux pendant leur séjour en colonie et d'une façon générale sur l'ensemble des services de colonies de vacances.

1° *Intervention médicale dans le recrutement des enfants.*

Le recrutement des enfants est assuré dans des conditions extrêmement variables et très peu d'œuvres effectuent à cet égard la sélection médicale qu'il conviendrait.

On peut estimer, en effet, que la visite médicale à laquelle il est généralement procédé avant la désignation des bénéficiaires est à beaucoup d'égards insuffisante.

La seule méthode vraiment efficace est celle qui s'appuierait sur

une observation médicale antérieure telle que celle qui serait faite par les médecins de l'Inspection médicale des écoles ou par les dispensaires et appuyée par une fiche médicale documentée.

Il est à noter toutefois que les relations encore rares avec les médecins des écoles et plus rarement avec les dispensaires tendent à s'étendre progressivement.

Un autre concours, auquel il a été fait appel notamment dans les Régions libérées, est celui des médecins inspecteurs d'hygiène dont les relations avec leurs confrères médecins de clientèle peuvent être utilisées pour un recrutement sélectionné.

L'Inspection générale relevant cette diversité de recrutement et les lacunes de l'intervention médicale estime que les préfectures devraient s'efforcer de coordonner et de centraliser autour des Inspecteurs et des Directeurs de bureaux d'hygiène toutes les initiatives relatives au recrutement des enfants des œuvres de plein air.

Ainsi, les avantages de la colonie de plein air et les dépenses qu'elle entraîne seraient véritablement réservés à ceux qui, à raison d'une indication médicale et physiologique précise sont appelés à en retirer un bénéfice certain.

Il a été constaté, en effet, ou bien que des enfants réellement malades ou infirmes et incapables de vivre de la vie commune de la colonie de plein air y avaient cependant été admis, ou que d'autres, d'une santé florissante et n'ayant aucun besoin d'un tel séjour, y avaient pris la place d'enfants à qui ce séjour était une nécessité et aurait pu être extrêmement profitable.

En outre de la visite qui doit décider du recrutement des enfants, il est indispensable qu'avant leur départ, ceux-ci soient l'objet d'un dernier examen, afin d'éliminer autant que possible ceux qui sont atteints ou en incubation d'une maladie contagieuse. Nous dirons plus loin l'importance des épidémies, surtout dans les colonies à gros effectif, mais nous devons insister sur la multiplicité des précautions à prendre et des renseignements à demander pour éviter la contamination ultérieure particulièrement sérieuse dans les établissements collectifs.

L'Inspection générale remarque qu'il serait désirable de voir entretenir par le service médical de la colonie des relations étroites avec les services d'hygiène des régions où sont recrutés les enfants.

Peut-être même serait-il désirable qu'une véritable collaboration s'instituât en vue du recrutement qui serait en quelque sorte fait en commun par les médecins de la colonie et les médecins inspecteurs d'hygiène et les œuvres elles-mêmes.

Il est à recommander aussi que les convois dirigeant les enfants vers leurs placements soient soumis à une surveillance médicale représentée tout au moins par une infirmière capable de dépister les cas suspects de maladies contagieuses.

L'Inspection générale a d'ailleurs remarqué que pour certaines grandes colonies des dispositions de cette nature avaient été prises.

2° *Organisation du service médical dans les placements.*

Quant à l'organisation du service médical dans les placements eux-mêmes, il a paru également insuffisant à beaucoup d'égards, sauf certaines exceptions.

Dans les placements familiaux, le service médical est assuré le plus souvent par les médecins des localités, sièges de ces placements.

Exceptionnellement, les œuvres ont recruté elles-mêmes leurs médecins ou ont fait appel à des étudiants ou étudiantes en médecine et à des infirmières spécialisées; même si le service médical est assuré par des médecins locaux, la mise à la disposition de collaborateurs relevant directement des œuvres de placement est extrêmement utile. Ces collaborateurs ont en effet leur place marquée dans l'organisation des centres de surveillance dont nous avons déjà dit toute l'importance.

Dans les établissements collectifs, les œuvres et surtout les colonies publiques qui ont donné à cet égard un exemple efficace, ont parfaitement compris la nécessité d'une direction médicale placée dans l'établissement lui-même et fonctionnant à côté ou au-dessus de la direction des services administratifs et économiques.

A titre d'indication sur l'importance de l'effectif médical indispensable, nous relevons qu'à la colonie de Camiers pour un effectif de 5 à 6.000 enfants on compte outre un médecin directeur, 4 docteurs en médecine, 2 étudiants, 1 dentiste, 1 pharmacien et 20 infirmières.

Dans les établissements qui se contentent de s'adresser au médecin local, l'action de celui-ci se borne à des visites espacées, ou même ne se déplace que sur invitation expresse à l'occasion d'un accident ou d'une maladie. Il est à noter que certains d'entre eux ont renoncé à cette méthode manifestement insuffisante et se sont assuré le bénéfice d'une surveillance médicale constante.

3° *Surveillance médicale des différents services.*

Nous avons dit plus haut dans quelles conditions cette surveillance s'exerce sur l'alimentation des enfants, sur la conduite des jeux et des sports. C'est l'intime pénétration de l'action du médecin dans toute la vie de la colonie que nous estimons nécessaire et pour le démontrer plus amplement, nous n'aurions qu'à rappeler combien ses avis sont indispensables pour la surveillance de l'évacuation des eaux usées, pour le contrôle de l'alimentation, pour la mise au point de tous les détails d'installation.

Plus immédiate encore est cette action sur la pratique des soins hygiéniques, trop souvent négligée lorsqu'une autorité incontestée ne l'impose ou ne la réglemente pas d'une façon constante.

Dans trop d'établissements, nous l'avons déjà, dit les soins de la bouche, en effet, ne sont pas régulièrement exigés et le trousseau des colons comprend trop rarement la brosse à dents. Il n'est pas constant

que le lavage des mains soit exigé avant les repas dans les établissements collectifs et la pratique des bains, en nombre d'installation, de fortune, est loin d'être généralisée.

On voit trop souvent, rapporte l'un d'entre nous, dans de grands établissements, des cuvettes posées de jour sur une planche, sur un tabouret, à l'heure de la toilette et parfois remisées sous le lit après les ablutions ou entassées les unes sur les autres dans un angle du dortoir ou du corridor.

« Souvent les lavabos, là où ils existent, sont trop étroits, n'ont pas de support pour les objets de toilette ni de sèche-serviettes. Les flaques d'eau s'étendent tout à l'entour. Les enfants ont les vêtements ou les chaussures éclaboussés, ils s'en vont ensuite fourrer leurs objets de toilette, dont le savon gras est mouillé, dans leur musette ou sous leur traversin. »

Ce tableau montre que l'hygiène individuelle est trop souvent négligée et quel rôle le médecin et ses auxiliaires peuvent jouer pour faire vraiment des colonies ce qu'elles devraient être, c'est-à-dire des écoles d'hygiène par l'exemple.

4° *Services de traitement et défense contre les épidémies.*

Quant au rôle thérapeutique et prophylactique des médecins des colonies de vacances on conçoit qu'il soit d'autant plus important que l'effectif de ces établissement est plus gros.

D'une façon générale, les colonies et les camps de vacances n'ont pas à assurer le traitement continu de leurs enfants contractant une maladie de longue durée ou victimes d'un accident nécessitant une intervention chirurgicale.

Aussi ces établissements sont-ils rattachés autant que possible à un hôpital qui accepte de recevoir leurs malades.

Il leur est néanmoins indispensable de posséder une infirmerie, non seulement pour les accidents légers et les petites indispositions et d'une façon générale pour les soins d'urgence, mais aussi et surtout pour le traitement des maladies contagieuses.

La survenance brusque d'un grand nombre de cas de ces maladies, surtout dans les établissements à gros effectif, rend en effet complètement inopérants les contrats qui auraient pu être passés, entre ces établissements et les centres hospitaliers voisins, pour l'évacuation de leurs colons.

L'éclosion des épidémies dans ces milieux d'enfants de provenance diverses constitue la grosse et trop légitime préoccupation des organisateurs d'établissements collectifs de vacances.

Elle restera un danger grave aussi longtemps que le recrutement des enfants ne sera pas assuré en conformité du programme de surveillance esquissé plus haut et qui nécessite nous l'avons dit, une intervention étroite des services sanitaires.

Même cette éventualité réalisée, c'est-à-dire dans tous les cas, les

établissements doivent instituer chez eux contre l'extension des cas éventuels de maladies contagieuses une organisation de défense dont nous verrons plus loin les éléments.

A titre d'indication nous avons noté que la colonie de Camiers a présenté en 1922 pour un effectif de 12.000 enfants environ, en deux séries successives égales de garçons et de filles :

1983 admissions à l'infirmerie, dont 313 cas de rougeole et de scarlatine, ainsi réparties :

MALADIES	FILLES	GARÇONS	TOTAUX par MALADIES
Rougeole.....	149	143	292
Scarlatine.....	2	22	24
TOTAUX GÉNÉRAUX...	151	165	317

Ce sont des chiffres analogues que nous relevons pour les années précédentes dans cet établissement et par contre, bien que nous n'entendions tirer de cette constatation aucune conclusion qui risque d'être prématurée, il n'y a eu, dans les camps de vacances à effectif d'ailleurs moindre et comportant des baraquements et des tentes réparties sur un plus large espace de terrain, aucune épidémie.

La défense contre l'extension des épidémies dans l'intérieur d'une colonie comporte non seulement à l'arrivée un examen médical qui fait suite au contrôle institué au départ et en cours d'acheminement dans les conditions envisagées plus haut, mais aussi et surtout, l'organisation d'un isolement effectif et précoce dans une infirmerie, convenablement installée.

Les grandes colonies se sont efforcées de réaliser cet isolement dans les baraquements qu'elles ont aménagés en box, sans pouvoir escompter avec ces organisations de fortune un résultat parfait. Mais l'expérience a démontré qu'il était possible de limiter l'extension des foyers épidémiques par un certain nombre de mesures dont la plus importante consiste à grouper dans les mêmes baraques les enfants arrivés ensemble d'un même pays, et à leur interdire pendant un certain temps toute communication avec le reste de la colonie.

L'apparition d'un cas d'affection contagieuse dans une de ces bara-

ques doit avoir pour conséquence de maintenir, même pour les enfants sains, l'interdiction de communiquer avec les autres baraques.

Si, faute d'avoir réalisé avec la rigueur nécessaire la séparation des catégories de même origine, des cas se révèlent dans d'autres baraques ou dans l'ensemble d'une colonie, il importe de procéder fréquemment à des visites de dépistage, qui, lorsqu'elles sont minutieuses et fréquentes se révèlent efficaces.

Les observations épidémiologiques qui ont été faites, notamment à Camiers, justifient pleinement ces mesures. C'est ainsi que les causes de l'extension de l'épidemie de rougeole en 1921 ont paru manifestement tenir, d'après les indications que j'ai pu contrôler sur place:

1° Au mélange des groupes et à leur succession ininterrompue dans certaines grandes salles communes: chapelle, cinéma, guignol et salle d'attente de consultation;

2° à une division des enfants en groupes et sections ne concordant pas avec les capacités des dortoirs et des réfectoires.

5° *Contrôle médical des résultats.*

Il serait des plus intéressants de pouvoir enregistrer et centraliser l'ensemble des constatations médicales dont le fonctionnement d'une colonie est susceptible. Et nous devons signaler ici l'initiative prise par l'Association générale des Camps de vacances qui a provoqué et obtenu l'intervention d'un contrôle technique qu'à bien voulu assurer en liaison avec l'Inpection générale M. le Dr Renault, conseiller technique du Ministère.

Les observations qu'il a recueillies, les suggestions qu'il a eu l'occasion de formuler et dont nous faisons état dans ce rapport, sont une démonstration de l'intérêt qu'il y aurait pour le Ministère de l'Hygiène à exercer une action d'ensemble sur les œuvres de plein air.

Cette action de contrôle et de centralisation serait en outre particulièrement utile, en vue de l'appréciation du bénéfice recueilli par les enfants et surtout des résultats éloignés de leur séjour en colonie.

Diverses méthodes ont été appliquées pour mesurer les progrès du développement physique de l'enfant, depuis la simple pesée, jusqu'à l'examen complet, enregistré sur une fiche plus ou moins compliquée portant mention des différentes épreuves musculaires.

La diversité de ces méthodes montre la nécessité d'une unification dont l'initiative ne saurait appartenir qu'à un Ministère de l'Hygiène, éclairé de tous les conseils techniques indispensables.

Sans tirer des observations recueillies des conclusions qui pourraient paraître hâtives, on peut, dores et déjà de la lecture des différents rapports de l'Inspection générale, dégager les quelques indications suivantes.

Une bonne méthode de contrôle des résultats doit être rapide et précise et il ne saurait être question de généraliser dans les colonies et les camps de vacances la pratique des examens physiologiques

complets, si utile qu'elle puisse paraître pour suivre de près le développement des enfants.

Les établissements qui ont tenté de tels examens se sont heurtés aux difficultés résultant de l'arrivée en masse d'un grand nombre d'enfants et de leur trop court séjour en colonie, de telle sorte que les enfants, ou n'étaient examinés pour la première fois que longtemps après leur entrée ou ne pouvaient être revus avant leur départ.

Il a paru qu'en s'en tenant à la pesée et à une mensuration thoracique bien faites, sauf à compliquer les recherches dans des cas qui appellent plus spécialement l'attention, le médecin a à sa disposition des éléments d'appréciation pratiquement suffisants et il paraît difficile, par mesure générale de demander davantage.

Le Dr Wibaux a, dans la colonie de Camiers, essayé d'appliquer à la mesure du développement physique de l'enfant, les indices dont on fait usage dans l'armée et notamment l'indice de Pignet ainsi représenté: taille en centimètres moins somme de poids et de périmètre thoracique.

Le relevé de cet indice dépourvu de signification si on l'applique par comparaison d'un enfant à un autre, a paru des plus intéressants pour mesurer le progrès des enfants de l'entrée à la sortie de la colonie. Si nous rappelons ici cette expérience, ce n'est pas en vue de la recommander, alors qu'elle n'a pu encore être soumise à un contrôle suffisant, mais pour souligner la nécessité d'une méthode réellement pratique d'examen physique et présentant un minimum d'uniformité pour que les résultats obtenus pour les différentes œuvres puissent être centralisées avec profit.

Déjà le rapprochement des observations recueillies dans la plupart des colonies a permis de dégager les conditions favorables au rendement maximum en ce qui concerne l'*origine* des enfants, leur *âge*, la *durée* de leur séjour en colonie.

Il est, entre autres observations communes à toutes les institutions de plein air, démontré que les enfants des *Régions rurales* bénéficient beaucoup moins que les autres de séjour en colonie de plein air. Le fait dont l'explication est facile, comporte des conséquences évidentes pour le recrutement des clients des colonies de vacances

L'*âge* des enfants admis en colonie est un facteur dont la valeur a été diversement appréciée. Un certain nombre d'institutions contestent en effet, que les enfants au-dessous de 9 à 10 ans bénéficient réellement d'un séjour dans un établissement collectif de plein air, et de fait, ils établissent des graphiques et des tableaux comparatifs de nature à démontrer l'infériorité des progrès de ces enfants par rapport à ceux des enfants plus âgés. Cependant, d'autres observations et notamment celles, qu'apporte l'Œuvre parisienne des Colonies maternelles, qui pendant 10 mois de l'année envoie en séjour de 6 semaines des séries successives d'enfants de 4 à 5 ans dans un immeuble confortablement installé, entouré d'un parc, autorisent des conclusions tout à fait différentes.

Ce que l'on doit admettre c'est que le séjour de petits enfants doit être organisé dans des conditions différentes de celui des plus âgés et comporte notamment une surveillance maternelle plus stricte, c'est-à-dire un personnel plus nombreux, des soins et un emploi du temps proportionné à leur âge.

L'expérience des camps de vacances qui recrutent des enfants âgés et des jeunes gens, tend à démontrer que le séjour en colonie procure à ceux-ci des avantages moindres qu'aux enfants d'âge scolaire, mais ces avantages sont néanmoins appréciables si l'on évite l'écueil d'un entraînement sportif excessif.

En ce qui concerne la *durée* du séjour en colonie, les diverses œuvres présentent une variété assez grande et nous nous trouvons également en présence de divergences d'appréciation.

Les observations médicales enregistrées par l'Inspection générale tendent à admettre qu'un séjour inférieur à trois semaines ne saurait comporter d'amélioration physique effective ou d'utilité réelle, en dehors des avantages moraux dont il est question d'autre part.

La plupart estiment que dans la majorité des cas, six semaines à deux mois sont nécessaires.

Sans doute les effets du séjour en colonie sont-ils variables, non seulement avec l'âge des bénéficiaires, mais aussi avec la situation des colonies et il n'est pas douteux par exemple que l'influence de la mer, de la montagne, de la forêt ou de la campagne, ne s'exerce ni avec la même rapidité, ni avec la même intensité dans tous les cas et sur tous les organismes.

Là encore s'impose la nécessité d'une mise au point que seule le Ministère de l'Hygiène saurait poursuivre dans ce domaine où l'abondance même des observations serait de nature à rendre plus difficile une conclusion si ces observations n'étaient passées au crible d'un contrôle et d'une critique compétente.

La même remarque s'applique a fortiori au contrôle des *résultats éloignés* des colonies, qui n'est effectué que très exceptionnellement pour un très petit nombre d'enfants dans quelques rares colonies.

L'organisation de ce contrôle suppose en effet cette collaboration, à laquelle nous avons fait allusion plus haut, du service médical de la colonie avec le service technique chargé du recrutement des enfants : inspection médicale des écoles, dispensaires, collaboration qui ne saurait être réalisée que sous l'action coordonnatrice et directrice du Ministère de l'Hygiène.

VI

ÉCOLES DE PLEIN AIR ET COLONIES DE VACANCES

Nous avons signalé, au début de ce rapport, l'enquête que sur la demande du Ministère de l'Hygiène, le Ministère de l'Instruction publique avait poursuivie au sujet des écoles de plein air et nous

avons maintes fois, au cours de cet exposé, eu l'occasion de montrer les affinités qui unissent les écoles de plein air aux colonies de vacances.

C'est à raison de ces affinités que nous avons cru pouvoir résumer dans un court chapitre les constatations de l'Inspection générale à cet égard. Nous avons noté que très souvent les écoles de plein air sont nées à la suite d'observations faites sur les colons durant les vacances ou ont procédé d'une transformation de colonies de vacances lorsqu'il est apparu qu'une cure d'air prolongée était nécessaire pour consolider chez les enfants la santé reconquise. Tout-à-fait caractéristique est l'exemple de la colonie de Camiers, colonie de vacances pour les enfants recueillis pendant une période de 6 semaines en août et septembre, colonie scolaire pour ceux dont le séjour empiète sur la période scolaire puis devenue partiellement préventorium-école pour les enfants admis sur indications médicales précises et pour lesquels un séjour prolongé au bord de la mer est indispensable.

La colonie scolaire de Roubaix a également glissé vers l'école de plein air et elle vient d'établir un important projet de transformation en école d'internat et d'externat dont les plans dressés par M. Greber sont actuellement au point.

La Caisse des Écoles du XII[e] arrondissement de Paris a créé dans sa propriété de Châtillon-sur-Seine (Côte-d'Or) une colonie permanente qui peut être considérée comme une école de plein air modèle. Il en va de même pour la Caisse des Écoles du XI[e] arrondissement qui transforma en école de plein air sa colonie de vacances installée dans sa propriété de Montigny-le-Roi (Haute-Marne).

L'École de plein air de Bois-Guillaume est née de l'œuvre rouennaise des Colonies de vacances, comme celle de Gentilly est née de la Colonie juxta-urbaine de Nancy.

Des projets de même nature, en voie de réalisation dans la Somme, où la colonie de Dury sera sans doute transformée sous peu en école de plein air, et dans le Jura, où la Colonie de Saint-Claude va s'adjoindre un établissement du même genre.

C'est également en constatant les bienfaits de ses colonies que la Ligue meusienne contre la tuberculose a mis à l'étude le projet d'une école de plein air dans la banlieue de Bar-le-Duc.

Le Congrès international des Écoles de plein air de juin 1922 a essayé d'établir les règles d'admission dans les écoles de plein air en distinguant ces dernières, non des colonies de vacances, mais des préventoriums dans lesquels l'enseignement est organisé.

Nous croyons utile de reproduire les définitions qu'il a apportées, tout en soulignant pour notre part qu'elles ne sauraient avoir de caractère absolu et que les indications qui vont de la colonie de vacances, organisme temporaire pour enfants débiles, au préventorium, établissement d'enfants atteints de tuberculose non contagieuse, sont d'une observation difficile et se lient dans la pratique les unes aux autres par une gradation insensible.

Le Congrès distingue:

1° La classe aérée; 2° l'école de plein air externat; 3° l'école de plein air internat; 4° le préventorium, et donne de ces créations les définitions suivantes:

Classe aérée : école dont les fenêtres restent toujours ouvertes d'un côté.

École de plein air: Établissement d'éducation, située hors des villes en de bonnes conditions, et, pour le moment réservée aux enfants non tuberculeux, mais ayant besoin d'un régime scolaire et hygiénique spécial sous un contrôle médical. Elle peut être conçue d'après le type *externat* ou d'après le type *internat*, ce dernier réservé aux enfants qui subissent au foyer familial des conditions hygiéniques défectueuses.

Les *préventoriums* sont des établissements situés à la campagne, où des enfants exposés à la contagion du milieu familial, non fébricitants et non contagieux, atteints de formes initiales, latentes, curables, de la tuberculose non pulmonaire, sont soumis en régime d'internat, à une hygiène spéciale, constituée par une alimentation surveillée, une aération continue et une association de repos d'instruction et d'entraînement physique, respectivement dosés par la collaboration d'un médecin et d'un pédagogue.

Ces définitions répondent à un souci de clarté auquel il convient de rendre hommage et la terminologie précise qu'elles apportent correspond à une utilité certaine.

Parmi les écoles du *type externat* peuvent être citées : Les écoles ouvertes près des fortifications de Paris, (l'une dans le XVIIe l'autre dans le XXe arrondissements), l'aérium du boulevard Jourdan, l'École de Gally-Trianon, à Versailles, l'École maternelle de Vichy, les deux écoles d'Orléans, (une pour les garçons, une pour les filles), celles de Châlons et de Mulhouse, (dite l'École forestière), l'œuvre des Enfants aux Bois, de Rouen.

Dans un rapport au Congrés international, M. le Dr Vigne a fait remarquer que l'École de plein air internat est de beaucoup supérieure à *l'École externat* (qui rend le soir l'enfant à son milieu contaminé ou tout au moins mal aéré), et que son prix de journée est à peine plus élevé que celui de l'externat.

Sans doute faut-il remarquer que les indications de l'une et de l'autre, sont différentes, à la fois sociales et médicales.

Les principales écoles de plein air du *type internat* sont celles de Fontaine-Bouillant, de Saint-Brieuc, de Saint-Quentin, de Roubaix, l'aérium de la Croix-Rouge près Brest, Beau-Site (près de Tours), Villers-Allerand et Villers-Franqueux (Marne), Montigny-le-Roi, Arbonne, Bidart, Salernes-la-Motte, à Saint-Coulomb; Le Vernay, Canteleu, Bois-Guillaume.

L'École de Fontaine-Bouillant, du type internat, a été fondée en 1917 par la Ligue d'Hygiène scolaire, avec le concours de la Ville

de Paris, de la Croix-Rouge américaine et du Conseil général d'Eure-et-Loir.

Après un an de fonctionnement, elle a été reprise par l'Office d'Hygiène sociale du département de la Seine, et a depuis donné, les meilleurs résultats.

Bien installée dans une propriété, entourée d'un jardin et prolongée par un petit bois, dont une clairière sert à la cure de soleil, cette école reçoit une cinquantaine de fillettes parisiennes en été, et 30 à 35 l'hiver. Une classe de plein air, des dortoirs faciles à aérer, une cuisine suffisante, un lavabo, une buanderie, forment l'ensemble de ses services, dans lesquels on ne séjourne que pour dormir, hiver et été avec les fenêtres ouvertes et lorsqu'il pleut à verse, car tous les exercices se font dehors.

Entre les heures de classe, de gymnastique, d'exercices respiratoires, les fillettes assument les travaux ménagers, vont chercher les denrées avec des brouettes au village, font un peu de jardinage, ou défrichent les coins incultes des bosquets.

Elles ont toutes une mine superbe.

Dans leur communication au sujet de cette œuvre, MM. les docteurs Mery et Vaillant font remarquer que l'aération continue a une influence particulièrement favorable sur le développement des enfants, notamment au point de vue physique, cela sans ration alimentaire exagérée, sans exagération non plus du régime carné, ni de bains de soleil prolongés dans l'immobilité.

Les enfants restent à cette excellente école jusqu'à une guérison totale.

L'École de plein air de Saint-Brieuc (à Saint-Laurent-Plérin), créée en mai 1920 par M. le Docteur Violette, est installée au bord de la mer, sur une belle grève abritée par les falaises.

Du type internat, également, elle a une discipline moins familiale que celle de Fontaine-Bouillant, et son régime alimentaire comporte un peu de suralimentation. D'abord, colonie de vacances, fonctionnant de mai en octobre, elle vient d'être transformée en école permanente. Jusqu'ici elle pouvait recevoir de 70 à 75 colons qu'elle gardait trois mois, en deux équipes, l'une de filles, l'autre de garçons, mais de notables agrandissements projetés lui permettront d'en recevoir le double.

La cure de soleil s'y fait progressivement, en enlevant de plus en plus les vêtements.

Au bout de quelques semaines, les enfants arrivent à vivre pieds nus, et presque déshabillés, les fillettes en maillot échancré sans manches, les garçons en simple caleçon de bain.

De même que la cure de soleil, les exercices physiques et respiratoires y sont soigneusement gradués. Pas de sieste dans l'après-midi, mais de longues nuits de 12 heures, avec les fenêtres largement ouvertes.

La classe est confiée à une institutrice. La surveillance médicale

est continue. Les exercices physiques sont dirigés par des moniteurs militaires.

Les jeunes colons sont recrutés par les dispensaires, et lorsqu'ils quittent l'école de plein air pour retourner à leurs écoles respectives, le docteur Violette reste en relations avec leurs instituteurs et institutrices pour se rendre compte si les bons résultats obtenus persistent.

Cette méthode a révélé des améliorations surprenantes tant au point de vue moral qu'au point de vue physique.

École de plein air de Saint-Quentin. — Elle est installée dans de grands baraquements et reçoit 60 garçons d'âge scolaire en internat. Ces enfants sont recrutés par des infirmières scolaires et signalés aux deux docteurs de l'œuvre. La classe est faite en plein air par des instituteurs, durant 4 à 6 heures, et coupée par des exercices physiques et des promenades.

Les enfants inaptes à suivre les exercices physiques font de la chaise longue.

Le régime alimentaire comporte de la suralimentation.

La surveillance médicale s'effectue chaque quinzaine et deux infirmières sont attachées à l'École.

Les petits colons aident aux travaux de la basse-cour, soignent les lapins. Ils ont chacun leur petit jardin qu'ils cultivent sous la surveillance d'un instituteur, et s'occupent quotidiennement des travaux ménagers.

Le prix de journée revient à 6 francs par enfant. La dépense annuelle va de 90.000 francs à 120.000 francs.

Cette œuvre est due à l'initiative privée de M. Henri Lange, elle reçoit depuis peu une subvention de l'État et la municipalité lui a donné son mobilier scolaire.

Nous nous arrêtons à ces quelques monographies qui nous ont paru indispensables pour donner au point de vue qui intéresse spécialement le Ministère de l'Hygiène une idée pratique du fonctionnement des écoles de plein air.

Dans l'ensemble, le nombre des écoles de plein air est encore limité.

En comptant certains préventoriums qui ont des classes de plein air, il ne dépasse pas 30, mais l'enquête nous révèle que 23 œuvres nouvelles sont en projet.

Leur création rencontre des difficultés qui consistent non seulement dans le manque de crédits nécessaires, mais dans l'hostilité de la population en maint endroit, car on les confond avec les stations pour tuberculeux et les idées de régénération par l'air, le soleil et surtout l'endurcissement, n'ont pas encore suffisamment pénétré les masses. Il en va de même pour les classes de plein air auxquelles on reproche par surcroit, de dissiper les enfants, et pour les écoles-promenades qui ne sont cependant qu'une simple récréation aux yeux des maîtres comme à ceux des élèves. Dans diverses localités,

des instituteurs et des institutrices de bonne volonté ont dû procéder à ces derniers exercices le jeudi et le dimanche pour apaiser les familles. On commence néanmoins, dans plusieurs départements à transformer les préaux en classes aérées.

Il résulte de ces observations qu'il est indispensable de créer un mouvement d'opinion en faveur de l'extension rapide des écoles de plein air et des classes aérées, et dans cette œuvre d'éducation hygiénique de la population, le Ministère de l'Hygiène a un rôle important à jouer.

VII

RÉGIME FINANCIER

Les œuvres privées et les administrations publiques qui se proposent de créer un service de colonies en plein air, se trouvent en présence d'un double problème financier.

1° Engager les dépenses d'installation et d'aménagement des locaux destinés à recevoir les enfants.

2° Assurer l'entretien matériel de ces derniers pendant toute la durée de leur séjour en colonie.

En face de cette double catégorie de dépenses, il convient d'établir un budget correspondant de ressources.

Nous mentionnerons successivement les observations que suscite l'examen de ces budgets, mais nous devons souligner que l'organisation financière des organisations de plein air, présente une extrême diversité en rapport d'ailleurs avec cette multiplicité d'initiatives que nous avons maintes fois soulignée au cours de ce travail.

I. — *Budget des dépenses.*

A. — *Installation.* — Dans les *placements familiaux*, les dépenses d'installation des colonies sont pratiquement nulles, si l'on excepte les quelques compléments de trousseaux que plusieurs œuvres ont pris l'habitude de distribuer aux familles les plus nécessiteuses.

L'installation des colonies *dans les écoles* se borne à l'achat de fourneaux, d'ustensiles de cuisine, de seaux hygiéniques, etc... qui ne donnent lieu qu'à une dépense modeste. Certaines œuvres demandent même aux parents, de fournir les gobelets et les couverts, en même temps que le trousseau, qui comporte toujours des essuie-mains et des serviettes. Lits et literie sont pris en location, et généralement les tables et les bancs sont ceux de l'école. Si celle-ci se refuse à prêter son mobilier, cas très rare, on fait, avec des tréteaux et des planches un assemblage de fortune suffisant.

Pour les œuvres installées dans des *casernes* et des forts, si l'on ne trouve pas de mobilier à emprunter, ou à louer, il en va de même.

Quant aux colonies reçues dans des *collèges et pensionnats*, elles y trouvent une installation toute préparée qui ne demande guère d'autres débours que le remplacement des objets détériorés.

La modicité des dépenses d'aménagement supportées par les œuvres ou les services de vacances, lorsqu'ils obtiennent la mise à leur disposition de locaux scolaires ou de casernes, explique ou justifie, dans une certaine mesure, l'utilisation de ces installations, qui insuffisamment adaptées au but poursuivi présentent les multiples défectuosités signalées d'autre part.

Nous avons signalé les initiatives prises par certaines grandes œuvres qui, sentant l'impossibilité de pratiquer une stricte hygiène dans des installations de fortune, cherchent à s'installer dans des bâtiments soit construits à neuf, soit définitivement aménagés en vue de leur destination.

Nous mentionnerons plus loin le concours apporté à la réalisation de ces projets par l'État, sous la forme de subventions sur les fonds du Pari mutuel.

Parmi les premières œuvres qui s'installèrent dans des propriétés acquises par elles, il faut citer les Caisses des écoles suivantes :

La Caisse des écoles du x^e^ arrondissement de Paris, qui dépensa 208.000 francs pour son installation à Montigny-le-Roi (Haute-Marne); celle du XVIII^e^ arrondissement qui mit 200.000 francs à l'installation de sa propriété de Luzancy (Seine-et-Marne); celle du XX^e^ arrondissement qui agrandit son établissement de Montigny-sur-Loing (Seine-et- Marne), dont les travaux sont évalués à 646.000 francs; celle de la ville de Montreuil (Seine), qui a dépensé une somme de 154.000 francs pour sa propriété de Bris-le-Vineux.

Peuvent être citées encore les colonies du VIII^e^ arrondissement avec sa propriété de Salins (Jura), qui lui coûta 37.148 francs de frais d'établissement; celle du VI^e^ à Villeblevin (Yonne), qui dépensa 15.000 francs pour la mise en état de ses bâtiments.

Parmi les œuvres de province, déjà nombreuses sont celles qui possèdent leur propre installation. L'Œuvre havraise des colonies de vacances, a dépensé 84.629 francs pour son établissement; l'Office des Pupilles de la Nation des Pyrénées-Orientales 60.000 francs pour le sien. Le département de la Corrèze a décidé d'affecter à une colonie de vacances, le château de Servières, dont la mise en état a déjà nécessité d'importantes dépenses. L'installation des colonies municipales scolaires de Marseille a coûté 137.000 francs; celle des colonies de Roubaix 60.000 francs; celle de l'Union à Limoges 45.000 francs.

Dans cette énumération qui ne donne qu'un aperçu des dépenses que nécessite la création d'établissements de plein air spécialement aménagés, nous n'avons pas distingué la *colonie de vacances* proprement dite, destinée à un séjour temporaire, et la *colonie scolaire* où le séjour est permanent.

Il n'est pas douteux qu'une disproportion manifeste se révèle entre la valeur des immeubles aménagés à grands frais et la courte durée de leur utilisation comme colonie de vacances. Aussi l'idée suggérée par l'un d'entre nous de prévoir, lors de la création d'établissements

ou de groupes scolaires nouveaux, leur utilisation éventuelle comme colonies de vacances, a-t-elle été unanimement accueillie.

Sous l'influence des idées nouvelles, les projets actuels de construction de locaux scolaires font, grâce au choix judicieux des emplacements, à la technique des aménagements, toute la part nécessaire aux exigences de l'hygiène; assurant une large aération et un ensoleillement bien compris.

Il suffirait le plus souvent, lors de l'établissement de ces projets, de prévoir l'installation de services généraux et telles dispositions qui permettent sans grands frais leur adaptation à des services de colonies de vacances.

L'exécution de ces projets pourrait comporter ainsi l'intervention financière des deux Ministères intéressés pour le plus grand profit de la santé des enfants.

Quant aux baraques et aux tentes qui abritent les différents services de camps de vacances, nous avons dit les avantages pratiques et financiers correspondant à leur utilisation.

Nous pouvons préciser ici que d'après le commandant Fabre, les dépenses d'achat et de montage ne dépassent pas, pour une baraque de 25 enfants, la somme de 10 à 12.000 francs, et qu'une place sous tente pour un enfant ne coûte pas plus de 50 francs.

Mais il est apparu que les baraques simples et les tentes ne répondent pas aux exigences de tous les services de camps de vacances.

Aussi, l'Association des Camps de vacances envisage-t-elle actuellement d'installer certains de ses services dans des immeubles de construction solide tels que châteaux, locaux privés, sauf à grouper ensuite tentes et baraques autour de ces services.

Inversement, certaines colonies de vacances se proposent d'étendre la capacité d'hébergement de leurs locaux par l'adjonction de tentes et de baraques qui ne nécessitent que peu de place.

Il y a, semble-t-il, dans la rencontre de ces deux tendances, une indication intéressante à retenir an point de vue financier et économique.

B. — *Fonctionnement. — Prix de journées.* — Le budget des dépenses d'entretien des colonies est extrêmement variable, non seulement suivant la nature du placement familial ou collectif, mais selon le mode de gestion : contrat avec un établissement hospitalier (cf. Zuydcoote, Kerpape) ou gestion directe (cf. Camiers).

En ce qui concerne le placement familial, le taux le plus minime qu'on relève an cours de l'enquête est celui donné par la caisse des écoles de Saint-Fons (Rhône) à des nourriciers de l'Ain, qui est de 1 fr. 50 par jour.

L'œuvre des Enfants à la Montagne, de Saint-Etienne, paie ses nourriciers 2 fr. 25, tandis que sa filiale de Firminy qui place aussi ses colons en Haute-Loire, paie les siens 3 fr. 50.

L'œuvre arlésienne des Colonies de vacances, soit pour ses place-

ments en montagne, soit pour celui des Saintes-de-la-Mer, donne 2 fr. 50.

Villefranche qui place des colons à Bellemont (Loire), donne 3 francs à ses nourriciers.

Avec les enfants en placement familial de la Colonie de Béziers, nous montons à 4 fr. 50, pour ceux qu'elle met en placement collectif, il est de 6 fr. 50.

La Caisse des écoles du VIIe arrondissement de Paris, qui place ses colons dans la Haute-Loire, a un prix de 4 fr. 50

La colonie du Sou des écoles de Valence donne 5 francs.

Les œuvres de placement collectif nous montrent de même de grandes différences pour leur prix de journée.

Le taux le plus bas est celui de 3 fr. 75 que nous trouvons à Bretteville-sur-Cherbourg pour une colonie installée dans des baraquements.

Au camp du col Saint-Jean (Alpes-Maritimes) le prix de journée est de 4 francs. A la Clef des Champs de Dijon, il est de 4 fr. 50, de même que pour les colonies de la Mayenne.

A Bertheaume (Finistère), à la colonie Vichydoise, à l'Union de la Haute-Vienne et dans nombre d'autres, nous arrivons à 5 francs.

Aux Sables-d'Olonne, pour les colons envoyés de la Charente et pour ceux de la colonie de l'Office des Pupilles de la Nation de la Vendée, il est donné 5 francs par jour.

A Kerpape, beaucoup d'enfants envoyés par les œuvres sont reçus moyennant un prix de journée de 5 francs, mais une différence est faite pour les enfants des mutualistes.

L'Eure paie pour ses colons, en divers endroits (Saint-Aubin, Cauteleu, Koenigswarter, etc.) 8 francs par jour et nous arrivons à 10 francs avec les colons de la société de Secours mutuels de Blanzy et Montceau-les-Mines qui place les enfants de ses sociétaires au Collège et à l'École Supérieure de Thonon (Haute-Savoie).

D'après l'ensemble des renseignements recueillis, le prix moyen du placement collectif peut être évalué à 5 francs.

L'examen du budget de fonctionnement des colonies, lorsqu'il permet de connaître les dépenses par nature et catégories est susceptible d'intéressantes observations notamment en ce qui concerne le traitement du personnel et les dépenses d'alimentation.

Les *dépenses du personnel* dans les placements familiaux sont en général peu élevées à raison de l'intervention de nombreux surveillants bénévoles.

Certaines œuvres n'assurent à leurs surveillants que le logement la nourriture et le voyage. Les dépenses, de ce fait, ne s'élèvent à certains endroits qu'à 80 ou 100 francs par mois, et atteignent en d'autres jusqu'à 12 francs par jour (colonie de la Charente aux Sables-d'Olonne).

L'Association de bienfaisance des protestants réformés de Lyon donne à son surveillant, comme à ses deux aides, la nourriture, le

logement et une somme de 150 francs pour la durée des vacances, qui est de 40 jours.

La colonie de la Caisse des Écoles de Morlaix, installée à Plougasnon, qui a comme personnel : un directeur, trois instituteurs, trois institutrices, une économe, deux cuisinières, deux aides, trois femmes de service, deux hommes de corvée, a une dépense d'appointements de 3.000 francs par mois; elle loge et nourrit son personnel.

L'œuvre de la Chaussée du Maine, section des colonies de vacances, ayant surveillé, en 1922, à la mer et à la campagne, comme à la montagne, en placement familial, comme en placement collectif, un total de 4.739 colons représentant 7.912 mois de séjour, mentionne pour ses dépenses 29.220 francs pour le traitement de son personnel, dont 9.140 fr. 60 pour les surveillants des placements familiaux.

En ce qui concerne les dépenses alimentaires, nous croyons devoir reproduire les précisions suivantes :

A Camiers, le prix de la journée alimentaire correspondant à la nourriture de chaque enfant a atteint environ 2 fr. 75 en 1920, 2 fr. 10 en 1921.

Le rapport de M. Wibaux, d'après l'expérience de 1922 évalue ce prix à 2 fr. 23, se décomposant de la façon suivante :

		fr. c.	fr. c.
Déjeuner du matin.	Café 0 kg. 015 à 8 francs le kilo.....	0 12	0 6334
	Chicorée 0 kg. 003 à 2 fr. 80 le kilo.....	0 0084	
	Confiture 0 kg. 040 à 4 fr. 50 le kilo.....	0 18	
	Lait 1/20 de boîte à 1 fr. 25 la boîte.....	0 0625	
	Pain 0 kg. 200 à 1 franc le kilo.....	0 20	
	Sucre 0 kg. 025 à 2 fr. 50 le kilo.....	0 0625	
Repas de midi.	Légumes 0 kg. 500 à 0 fr. 28 le kilo.....	0 14	0 79
	Viande frigorifiée 0 kg. 100 à 3 fr. le kilo.	0 30	
	Pain 0 kg. 200 à 1 franc le kilo.....	0 20	
	Saindoux et divers pour préparer repas.	0 10	
	Supplément pour régime.....	0 05	
Goûter.	Un biscuit.....	0 25	0 25
Repas du soir.	Lait (Quantité réduite 1/3).....	0 04	0 55
	Légumes (Pâtes ou légumes verts).....	0 20	
	Pain 0 kg. 150 à 1 franc le kilo.....	0 15	
	Saindoux et divers pour préparer repas.	0 12	
	Sucre (Quantité réduite par suite menus divers).....	0 04	
	TOTAL.....		2 2234

Il convient de préciser que le menu qui figure dans ce tableau est un peu inférieur en qualité et en quantité à celui auquel s'est arrêté le Directeur de cette colonie et que nous avons signalé plus haut, comme s'appliquant à des enfants débiles. Il ne comporte notamment pas de beurre.

Dans les camps de vacances c'est une somme de 3 francs à 3 fr. 50 qui est affectée aux dépenses alimentaires. Cette somme est prélevée tout d'abord sur le montant total de la recette, et le menu est réglé en conséquence. Il s'en faut que dans tous les établissements qui ont répondu à l'enquête du Ministère ou ont été visités par l'Inspection

générale il soit possible de faire la ventilation des différentes dépenses.

La tenue des comptes suffisamment détaillés, sans donner lieu à des complications inutiles, présenterait cependant des avantages certains pour les œuvres elles-mêmes. Des indications pourraient être apportées à ces dernières, en faisant état de la pratique suivie dans les colonies où la comptabilté se distingue par sa simplicité et sa clarté. L'établissement et l'envoi d'une sorte de nomenclature des différentes dépenses accompagnés des explications nécessaires seraient également susceptibles d'être bien accueillis.

II. — *Budget des recettes.*

Comme pour le budget des dépenses, nous distinguerons les recettes affectées à l'installation des colonies et celles qui alimentent le fonctionnement de ces établissements.

A. — *Installation.* — Pour faire face aux dépenses d'installation et d'aménagement engagées dans les conditions que nous avons dites, plusieurs colonies ont obtenu, notamment depuis 1920, *sur les fonds du Pari mutuel*, c'est-à-dire sur le prélèvement spécial de ces fonds affectés aux œuvres de bienfaisance, de larges subventions qui leur ont permis de poursuivre l'exécution d'importants projets.

En même temps qu'œuvres de bienfaisance, les colonies de vacances ont un caractère manifeste d'utilité publique et d'hygiène, et à ce titre, elles pourraient, semble-t-il, demander des subventions sur les *fonds spéciaux des jeux*, également spécialisées à des dépenses d'installation.

Il y a lieu de remarquer que les Commissions de répartition de ces fonds extra-budgétaires exigent, entre autres conditions, que les œuvres s'adressent à elles, participent pour une part importante aux dépenses nécessitées par leurs projets subventionnés.

Signalons en outre, qu'à l'aide des *crédits spéciaux* affectés aux Camps de vacances inscrits *au budget* de la guerre jusqu'en 1922, et dont le transfert au budget de l'Hygiène est envisagé pour 1923, ont été édifiées un certain nombre d'installations, de baraques et de tentes, dont le Ministère de l'Hygiène, déjà gestionnaire du service en 1921, a laissé la disposition à l'Association générale des Camps de vacances.

B. — *Fonctionnement.* — Les œuvres et services de colonies de vacances assurent le fonctionnement financier de leurs services, d'une part, à l'aide de la contribution des familles, d'autre part, avec le produit de subventions publiques et privées.

Il faut d'ailleurs remarquer que l'importance relative des unes et des autres est extrêmement variable.

1° *Cotisations familiales.* — Les renseignements budgétaires

fournis par les œuvres au cours de l'enquête prescrite par le Ministère de l'Hygiène sont loin de présenter toujours les précisions désirables : si le total des dépenses est en général indiqué il n'en est pas de même des recettes.

Il s'est dégagé assez nettement de l'ensemble de nos investigations que la contribution des parents est minime sauf exception. Elle ne revêt en outre aucun caractère de fixité.

Assez généralement, des tarifs de faveur, dans le cas où la gratuité n'est pas accordée, sont prévus, en faveur des enfants de familles nombreuses, des orphelins de guerre, etc... Il est permis de penser que dans l'ensemble, la contribution des parents n'entre que pour une faible partie dans le total des recettes.

Pour les 20 caisses des écoles de Paris, nous relevons la gratuité totale dans 8 arrondissements, et pour les 54 communes de la Seine, dans 7 communes seulement.

Quatre caisses d'écoles de Paris, seulement, nous donnnent le chiffre de la somme fournie par les cotisations des parents.

Celle du VIIIe arrondissement observe que 23 familles de colons ont donné 1.900 francs sur une dépense totale de 37.635 francs.

Dans le XIIIe, 3.150 francs sur 69.930 francs.

Dans le XVIIe, 2.000 francs sur 60.000 francs

Pour les communes de la Seine, Thiais seulement donne le chiffre de la contribution familiale, qui n'a été que de 8.155 francs sur 26.600 francs de dépenses.

Les œuvres de province fournissent peu de renseignements à ce sujet, même dans les grands centres et d'après la plupart de ces associations les cotisations familiales sont toujours fort minimes.

Il y a, parmi ces associations un certain nombre qui décidèrent dès leur fondation la gratuité absolue, d'autres ne l'ont instituée que depuis la guerre, comme la caisse des écoles de Lyon. Nous relevons 29 œuvres dans le premier cas, et 3 dans le second.

La cotisation demandée par les œuvres est facultative pour beaucoup d'entre elles, pour d'autres infiniment compressible, allant d'un simple droit d'inscription d'un franc à celui de quinze francs. Ou bien, elle va du tiers au trois quarts de la dépense, ou encore elle affecte un prix de journée qui va de soixante centimes à un franc pour certaines colonies juxta-urbaines (Rouen-Nancy-Gentilly) à 2 francs (œuvre catholique de la Haute-Vienne, Grand air, dans l'Aube) à 5 francs (Kersalion), à 8 francs, (Association du centre de vacances), à 9 francs (Saint Denis d'Oléron).

En général, pour les enfants mutualistes ou syndicalistes, le prix de journée n'est que de 2 francs, de même que pour les colonies crées par des associations provinciales à Paris, ou dans les grands centres.

L'Association générale des camps de vacances réclame de ses campeurs une cotisation journalière de 5 francs qui sera élevée à 5 fr. 50 en 1923. Des réductions sont néanmoins consenties aux enfants de familles nombreuses et aux Pupilles de la Nation. Cette somme

couvre en principe toutes les dépenses d'entretien des enfants et l'association n'a à couvrir à l'aide de ses ressources propres ou de subventions publiques que les frais généraux de son administration centrale et les dépenses d'installation de ses services.

2° *Subventions publiques et privées.* — Les subventions que reçoivent les colonies de vacances proviennement de sommes diverses : subventions de l'État, du département, des communes, des offices départementaux ; des Pupilles de la Nation ; des bureaux de bienfaisance, des Chambres de Commerce, des Caisses d'Épargne, des mutualités, des syndicats, des œuvres de la Croix-Rouge, dispensaires etc...

Ce qui frappe en premier lieu quand on les considère, c'est la modicité des subventions allouées à beaucoup d'entre elles, qui cependant vont courageusement de l'avant et arrivent, à force d'ingéniosité et de dévouement, à boucler leur budget, chose méritoire en cette époque de cherté de vie où dons et cotisations deviennent de plus en plus rares.

Nous venons de voir que la participation financière des familles, est, sauf pour les camps de vacances et quelques œuvres spéciales, des plus minimes ; aussi beaucoup d'associations ont-elles recours à des protecteurs qui font face à tout ou partie de la dépense des jeunes colons qu'ils protègent.

Quelques œuvres (colonies de Romans, de Creil, de Senlis, naguère Lyon) mettent à la disposition des familles des carnets de timbres-épargne, qui permettent de verser en petites sommes la contribution demandée. Les enfants eux-mêmes, souvent, se passent de friandises et prennent, avec les sommes que parents et amis leurs donnent des timbres-épargne. Si pour une raison, ou une autre, l'enfant ne peut partir en vacances, le montant de ses timbres lui est remboursé.

Cette excellente coutume est à propager.

Subventions publiques locales. — Les grandes œuvres de la Seine sont subventionnées à Paris par la Ville et le Conseil général.

Le Conseil municipal a accordé pour 1922, aux caisses des Écoles de Paris 700.000 francs de subventions et aux œuvres privées organisant des colonies scolaires, 26.000 francs.

Les subventions du Conseil général se sont élevées en 1921 à 306.652 francs pour les communes suburbaines et à 214.652 francs pour la ville de Paris.

Aux termes d'une délibération du Conseil général du 13 juillet 1921, renouvelée le 5 juillet 1922, il est alloué 2 francs par jour, et par enfant aux communes ayant plus de 650 centimes additionnels, avec une réduction de 0 fr. 25 pour chaque tranche de 100 centimes additionnels au-dessous de 650.

En banlieue, le taux de subvention a ainsi atteint 1 fr. 50

Dans le *Rhône*, on note qu'en 1922, les colonies de vacances des caisses des écoles de Lyon, ont reçu une subvention de 30.000 francs,

une subvention du département de 4.000 francs à laquelle il faut ajouter 300 francs de l'État, avec un total de 60.000 francs de dépenses.

Pour la colonie de la caisse des écoles de Saint-Fons, on relève une subvention de 600 francs du département, de 5.000 francs de la commune, avec 17.000 francs de dépenses.

Pour Villeurbanne, il y a une subvention de 400 francs du département, de 10.000 francs de la commune, avec 40.000 francs de dépenses.

Pour Villefranche, 200 francs du département, 6.000 francs de la commune avec une dépense d'environ 7.000 francs.

Les 25 autres œuvres du Rhône n'ont pas reçu de subventions, et ont vécu de dons, cotisations, tombolas, fêtes de charité.

Dans les *Bouches-du-Rhône*, les colonies municipales scolaires de Marseille ont reçu 48.000 francs du département, 60.000 francs de la commune, 2.000 francs de la Chambre de commerce, pour une dépense qui a dépassé 130.000 francs.

L'Œuvre catholique des colonies scolaires de Marseille a eu des subventions de 300 francs du Conseil général, de 500 francs de la Chambre de commerce, de 750 francs de la société des Éducateurs populaires.

L'Œuvre protestante des colonies de vacances de Marseille n'a reçu aucune subvention. Elle déclare 11.000 francs de dépenses.

L'Œuvre des colonies scolaires de la caisse des écoles d'Arles a reçu 3.000 francs du département et 4.000 francs de la ville pour une dépense de 25.000 francs.

Dans le *Finistère*, nous trouvons la colonie brestoise avec 1.000 francs de subventions du département pour 40.000 francs de dépenses, la caisse des écoles de Morlaix avec 3.500 francs de la commune, la colonie de Bertheaume entièrement à la charge de la ville de Lambézellec, celle de Kersalion n'accuse pas ses recettes.

Les 7 œuvres de la Seine-Inférieure sont subventionnées par le département.

Dans la *Marne*, également, toutes les œuvres sont subventionnées par le département.

Le *Gard* supporte entièrement la charge d'une colonie départementale et il subventionne en outre six œuvres privées à des taux allant de 70 à 2.000 francs selon le nombre des colons hospitalisés.

Dans la *Gironde*, trois œuvres sur cinq sont subventionnées.

A la fin de cette énumération nous devons souligner qu'un grand nombre de colonies — plus de cent dans notre relevé — n'ont reçu aucune subvention.

Subventions de l'État. — Nous avons eu l'occasion, au début de ce rapport, de souligner que jusqu'en 1922, le Ministère de l'Hygiène ne disposait d'aucun crédit lui permettant de s'intéresser au développement des œuvres de plein air. Tout au plus un chapitre destiné à subventionner les « Institutions de bienfaisance, d'assistance par le

travail, d'hygiène, etc... » qui comporte au total une dotation de 100.000 francs a-t-elle permis au profit de quelques rares colonies de vacances, 8 à 10 environ, l'attribution de subventions, qui ne dépassent pas en moyenne 100 à 300 francs.

Le transfert en 1922 des crédits spéciaux d'hygiène du budget des Régions libérées au budget du Ministère de l'Hygiène a permis à ce dernier la prise en charge d'un véritable service de préservation infantile, par les colonies de vacances, les préventoriums et les colonies scolaires, uniquement destiné aux enfants des Régions libérées.

Le montant des crédits affectés à ce service n'a pas été en 1922 inférieur à 6.500.000 francs. Cette dépense correspond tant à l'entretien des enfants dans les établissements directement gérés par l'État et aux subventions attribuées aux œuvres et services de colonies de vacances recueillant des enfants des Régions libérées, qu'aux frais nécessités par le recrutement de ces enfants, la collaboration des médecins scolaires et de l'inspection médicale des écoles, les frais de transports, etc...

Le nombre des enfants ainsi pris en charge par le Ministère de l'Hygiène s'élève approximativement à 25.000, qui ont donné lieu à 1.400.000 journées de séjour en colonie, d'où un prix moyen de 4 frs 70 par jour et par enfant.

Ce prix représente seulement la part de l'État et non les dépenses totales d'entretien de ces enfants, puisqu'il conviendrait d'y ajouter pour un certain nombre d'entre eux, la part supportée par les œuvres qui ont servi d'intermédiaires pour leur placement. Il comprend par contre, comme nous venons de le voir, des dépenses d'organisation et d'aménagement des services d'hygiène et de surveillance infantile dont à pu bénéficier l'ensemble de la population.

Quant au crédit de 200.000 francs dont nous avons au début de ce rapport souligné l'inscription au projet de budget de 1923, voté par la Chambre, nous pouvons rappeler qu'il n'est que le vestige d'un crédit de un million inscrit au budget de la Guerre et dont le *Ministère de l'Hygiène* a, en fait, assumé la gestion depuis 1921.

On a vu qu'il a été utilisé à la création et à l'aménagement des Camps de vacances, dont l'Association générale a recueilli l'héritage en 1922.

Nous pensons que ce crédit pourrait être l'amorce d'une organisation de préservation antituberculeuse et d'éducation physique, par le moyen des colonies de vacances, mais sans doute conviendrait-il de centraliser à un même budget et à un même Ministère, tous les crédits qui se rapportent à cet objet et que l'on trouve épars dans le budget de diverses administrations.

C'est avec cette préoccupation que nous tenons, sauf à ne tirer de ce rapprochement les conclusions qu'il appelle après une

étude approfondie, à mentionner les dotations budgétaires qui, tant au Ministère de la Guerre qu'à celui de l'Instruction publique présentent une similitude d'objet avec les crédits du Ministère de l'Hygiène.

Au *Ministère de l'Instruction publique*, nous trouvons deux chapitres (180 et 180 bis, du projet de budget de ce Ministère) dotés, le premier de 618.925 francs, le deuxième de 17.475 francs, soit un total de 750.000 francs et affectés au Service de l'Éducation physique, de l'Enseignement secondaire et primaire. Nous trouvons également un crédit de 500.000 francs (chapitre 169, affecté à l'Inspection médicale des écoles primaires) qui n'est pas sans relation avec les crédits relatifs au recrutement des enfants des colonies scolaires.

Au *Ministère de la Guerre* figure un chapitre « Éducation physique avant et après le régiment », qui dans le projet de budget voté par la Chambre, comporte un crédit de 9.500.000 francs en augmentation de 1.500.000 francs sur le budget de 1922.

Lors de la discussion de ce chapitre, il a été fait allusion à la nécessité de remédier à la dispersion des crédits destinés au développement de l'Education physique et notamment M. Bovier-Lapierre a demandé le rattachement au Ministère de l'Hygiène, de cet Office national de l'éducation physique dont la création a été prévue dans le projet de loi actuellement soumis au Sénat.

Il est à peine besoin d'ajouter que nous n'entendons pas, sans une étude plus complète de la question, proposer une réorganisation budgétaire qui aurait pour objet l'absorption par le Ministère de l'Hygiène de tous les crédits que nous venons de mentionner, mais nous pensons que l'unification de ces crédits est la condition préalable nécessaire à une bonne direction des services de l'éducation physique, des colonies de vacances et de préservation antituberculeuse dont la concentration serait à tant d'égards désirable.

Conclusions.

Il ne saurait être question pour l'Inspection générale, à la fin de cette étude des colonies de vacances et des Œuvres de plein air, et à la suite d'une unique tournée d'investigations sur place, d'apporter des conclusions définitives sur tous les points soulevés à l'occasion de sa mission, ni de proposer au Ministre de l'Hygiène un programme complet d'action et d'organisation.

Mais le simple rappel des principales observations formulées au cours de ce rapport, autorise des suggestions ou des propositions d'ordre très général, qui paraissent suffisamment appuyées ou justifiées.

I. — Il est juste de souligner tout d'abord l'extraordinaire mouvement qui, depuis ces vingt dernières années notamment, a abouti à la création des nombreuses colonies ou œuvres de plein air que

nous avons eu l'accasion de mentionner au cours de notre exposé.

Dans ce mouvement l'initiative privée a la plus grande part; cette initiative a été appuyée ou complétée en de nombreux points par les pouvoirs publics locaux et l'État.

Mais l'ensemble des institutions réalisées donnent, par l'inégalité de leur répartition, par l'insuffisance de leur organisation, par les erreurs inévitables de leur fonctionnement, l'impression d'une dispersion d'efforts, d'une absence de cohésion, et de direction qui risquent de compromettre le but poursuivi.

Les institutions de plein air ont une importance considérable dans l'œuvre de préservation et de reconstitution de l'enfance, particulièrement impérieuse au lendemain de cette guerre, et c'est au Ministère de l'Hygiène qu'il appartient de prendre la haute direction et le contrôle de ces institutions.

L'intervention de l'État, représenté par le Ministère de l'Hygiène, est d'ailleurs, ainsi qu'il résulte des constatations de l'Inspection générale, réclamée par les œuvres intéressées et leurs Congrès ont émis d'une façon expresse des vœux dans ce sens.

II. — Au point de vue du caractère général de cette intervention, nous voulons souligner que le rôle de l'État — réserve faite des services qu'il administre lui-même directement ou par l'intermédiaire de personnes morales publiques — doit être essentiellement un rôle de coordination, de guide et de contrôle, sans empiètement sur l'administration intérieure des œuvres privées et respectant leur pleine autonomie.

C'est d'ailleurs dans des termes analogues, que ce rôle a été défini, notamment par le dernier congrès des colonies de vacances tenu à Marseille en juin dernier, dans un vœu dont nous reproduisons les dispositions esentielles :

« Considérant.....
« qu'il est désirable que l'État représenté par le Ministère de l'Hygiène,
« organe centralisateur des besoins, des intérêts, des vœux, dominant l'ensemble des questions, intervienne.....
« que le Ministère doit avoir naturellement la haute surveillance
« et le contrôle des camps de vacances, mais que, en ce qui concerne
« le fonctionnement proprement dit de ces camps, et sous peine de
« décourager toutes les initiatives heureuses »...

Le Congrès émet le vœu : « que l'État n'intervienne auprès de ces associations, que comme un guide éclairé, et un tuteur bienveillant, et qu'il leur laisse toute liberté d'organisation et d'administration. »

III. — Quant à l'étendue du domaine affecté à l'action du Ministère de l'Hygiène, nous ne croyons pas devoir en faire d'ores et déjà l'exposition détaillée, ni en fixer les limites, mais il est possible d'en marquer les points principaux.

A) ORGANISATION GÉNÉRALE ET RÉPARTITION

Le Ministère de l'Hygiène est à même de dresser peu à peu la carte de répartition des services de plein air.

Il est ainsi qualifié pour reconnaître les lacunes que cette création présente, provoquer, là où il est nécessaire, les initiatives destinées à les combler et dans chaque département, réaliser l'unité et la liaison des différentes œuvres.

B) RECRUTEMENT DES BÉNÉFICIAIRES

Le choix des enfants susceptibles d'être dirigés sur les colonies importe au meilleur rendement social et médical de ces établissements.

Pour qu'une œuvre de plein air remplisse efficacement l'action de préservation antituberculeuse, de reconstitution et d'éducation physique et morale, il est indispensable que ses bénéficiaires soient l'objet d'une sélection médicale et sociale, et que cette sélection s'exerce sur l'ensemble des enfants.

Cette action ne saurait être complète sans le concours des administrations publiques, avec leurs services d'hygiène, leur inspection médicale des écoles, leurs dispensaires, etc...

Le Ministère de l'Hygiène peut, sur les conditions dans lesquelles doit être assuré le recrutement des enfants, donner tant aux œuvres qu'aux services d'hygiène collaborant en commun, des directions techniques inspirées d'un programme d'ensemble qu'il est seul à même de dresser.

C) FONCTIONNEMENT TECHNIQUE ADMINISTRATIF ET ÉCONOMIQUE DES COLONIES

Sans s'immiscer dans ce fonctionnement, le Ministère de l'Hygiène peut être appelé à guider les institutions de plein air, au sujet de la meilleure surveillance des placements familiaux, de l'alimentation et de l'installation des établissements collectifs, de l'organisation du service médical de leur régime intérieur, des méthodes d'éducation morale et physique, etc...

D) CENTRALISATION ET CONTRÔLE GÉNÉRAL DES RÉSULTATS

L'institution d'un contrôle minutieux des résultats immédiats et éloignés obtenus, au triple point de vue moral, intellectuel et physique est indispensable si l'on veut sortir de l'ère d'empirisme que nous traversons et aboutir à une organisation rationnelle des œuvres de plein air.

IV. — Nous tenons d'ailleurs à préciser qu'il n'est pas question

d'imposer pour l'ensemble des questions soulevées une doctrine exclusive, mais de faire bénéficier les œuvres d'observations et de faits tels que ceux que nous avons reproduits dans ce rapport.

Le court aperçu que nous venons d'en donner fait connaître la nature de l'enseignement susceptible d'être mis à leur disposition, et marque suffisamment le but, la portée et le sens de l'action à exercer par l'Administration centrale à l'égard de toutes les initiatives.

V. — Mais pour permettre à l'État, c'est-à-dire au Ministère de l'Hygiène, d'exercer effectivement son action, nous pensons qu'il y a lieu de réaliser à son profit *la concentration des moyens administratifs et financiers*, dont la dispersion a été maintes fois critiquée à la tribune du Parlement.

Nous avons, au cours de ce rapport, esquissé les éléments de cette concentration. Il ne nous appartient pas de préciser dans quelles conditions et sous quelle forme elle doit être poursuivie.

VI. — En outre, l'Administration centrale de ce ministère devrait elle-même adapter son organisation intérieure à la tâche dont elle aurait à se charger.

Sans envisager la création d'un service nouveau et sauf à renforcer, pendant une période de mise en train, la mission déjà confiée à l'Inspection générale à titre temporaire, il importerait surtout de grouper autour du Ministère les conseils techniques nécessaires et le concours étroit des organisations, maintes fois mentionnées, qui se sont efforcées de centraliser l'action des œuvres privées, et exercent sur elle une légitime autorité.

Les observations contenues dans ce rapport comportent des indications suffisantes sur la nature de l'organisation à prévoir et l'étendue du programme à poursuivre.

VI

LES REGIES MUNICIPALES [1]

POINT DE DÉPART ET LIMITES DE L'ENQUÊTE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE

Un très grand nombre de communes ont été amenées, pendant la guerre, à ériger en services municipaux la fourniture au public de diverses denrées ou marchandises nécessaires à ses besoins essentiels, tels que l'alimentation, la vêture et le chauffage. Ces initiatives se sont expliquées soit par la raréfaction des produits, soit par la défaillance du commerce libre, soit enfin par la hausse des prix, qui était le plus souvent la résultante de cet état de choses.

Le législateur est intervenu au cours de cette période pour établir des règles qui, en même temps qu'elles précisaient certaines obligations, étaient de nature à guider les municipalités dans une voie généralement nouvelle.

Mais, d'une part, si ces règles étaient applicables à la majorité des cas envisagés, quelques-uns sont demeurés à l'écart ; d'autre part, il s'en faut de beaucoup que l'observation des prescriptions édictées ait été partout rigoureuse et les conditions de fonctionnement ainsi que les résultats de ces gestions n'ont pas été identiques.

Dans le rapport adressé en 1920 au Président de la République par la Cour des Comptes, les questions relatives au ravitaillement de la population civile ont spécialement retenu l'attention de cette assemblée.

Celle-ci, toutefois, dans ses examens, ne s'est placée qu'à un point de vue comptable, et c'est dans ce seul ordre d'idées que la Cour « tout en regrettant que les problèmes budgétaires aient été résolus par des méthodes empiriques et improvisées, sans avoir été tout d'abord l'objet ni d'une étude spéciale ni d'instructions générales » a constaté « que les municipalités, en dépit de leurs louables efforts, n'ont pas toujours su concilier, avec les besoins du moment, les exigences d'une comptabilité rationnelle ».

A l'occasion d'un référé visant une commune du département de la Seine et sur lequel l'attention du Ministre des Finances avait été appelée, celui-ci souleva dans son ensemble, par une lettre au Ministre de l'Intérieur, la question des régies municipales.

Le présent rapport aura l'occasion de revenir sur certaines observations de ce document. Avant de les formuler, le Ministre des Finances

---

(1) M. Mossé, Inspecteur général, Rapporteur.

faisait ressortir que, dans la grande majorité des cas, son administration était demeurée étrangère au fonctionnement des entreprises envisagées, les Trésoriers généraux et Receveurs des finances, appelés à surveiller les gestions municipales, s'étant trouvés au cours de la guerre débordés par leurs attributions essentielles et dans l'impossibilité d'effectuer des vérifications ; au surplus, ajoutait-il, les municipalités échappant à sa tutelle, ses services n'auraient pu que formuler des observations et en référer au Ministre de l'Intérieur.

La conclusion de l'échange de vues qui s'ensuivit entre les Ministres de l'Intérieur et des Finances fut que l'Inspection générale des Services administratifs serait invitée à entreprendre une enquête d'ensemble sur le fonctionnement des régies municipales, en particulier au point de vue financier, afin de dégager de cette étude les éléments d'une réglementation éventuelle.

Comme, d'autre part, l'Inspection générale avait déjà été appelée, au cours de missions particulières, à examiner les conditions de fonctionnement et les résultats d'un certain nombre de régies municipales dont les organisateurs donnaient prise à quelque suspicion, son contrôle s'est exercé d'une façon assez large pour qu'elle ait cru possible, en vue de la préparation éventuelle de la réglementation demandée par le Ministre des Finances, de résumer dans un rapport général la documentation qu'elle a rassemblée et de présenter la synthèse, en quelque sorte, des observations qu'elle a recueillies.

Toutefois, le contrôle n'a porté en principe que sur les entreprises municipales nées de la guerre et ayant principalement pour but le ravitaillement de la population civile. L'Inspection générale a laissé de côté les entreprises municipales d'eau, de gaz, d'électricité, de transport en commun, au sujet desquelles la légitimité de l'intervention directe des communes est encore controversée, et, de même, le fonctionnement d'entreprises dont le législateur a formellement prévu l'exploitation par les villes, telles que les pompes funèbres, les abattoirs, les bureaux de placement etc..

D'autre part, parce qu'elle se plaçait au point de vue rigoureusement municipal, dans le domaine plus étroit du ravitaillement lui-même, l'Inspection générale a écarté tout ce qui n'était pas d'initiative nettement communale, en particulier le fonctionnement d'une série d'organismes départementaux ou privés, à fortiori de services d'État, qui, au cours de la guerre, ont coopéré, parfois sous le contrôle de divers départements ministériels, à la fourniture de denrées ou de marchandises telles que les charbons ou les farines.

Enfin, les conditions très exceptionnelles et souvent très complexes dans lesquelles ces divers organismes, et même les municipalités, ont été associés au ravitaillement des régions envahies, au cours des hostilités, n'ont pas été abordées.

Par contre, à raison du caractère particulier de certaines œuvres d'une durée permanente et visant des buts plus conformes à l'action

normale des communes, l'Inspection générale ne s'est pas désintéressée du fonctionnement, tant administratif que financier, des entreprises en régie dont l'activité se traduit par des opérations de commerce, en même temps qu'elle poursuit un but social, dans le domaine de l'hygiène ou de l'assistance, par exemple.

Il s'ensuit que les entreprises municipales qui ont fait l'objet d'enquêtes sur place pourraient être classées dans deux groupes distincts : d'une part les entreprises commerciales qui, nées de circonstances exceptionnelles de guerre, devaient n'avoir qu'une durée limitée, telles les boulangeries, boucheries municipales, épiceries, laiteries, poissonneries, magasins généraux, en un mot tous les organismes par lesquels les communes se sont efforcées de parer au déficit momentané du ravitaillement ou même de combatre la vie chère.

Rentrent dans ce groupe, *quand ils sont communaux*, les services créés pour l'achat et la vente du bois de chauffage et du charbon.

D'autre part, l'étude de l'Inspection a porté sur les organismes municipaux d'un caractère permanent ayant pour but de satisfaire à des intérêts sociaux et dont les uns sont prévus par des textes particuliers tels les bains-douches, tandis que les autres sont créés en vertu des pouvoirs généraux de gestion des municipalités telles les soupes populaires, les cantines scolaires, etc..

Le présent rapport, après avoir rappelé l'état de la législation et de la jurisprudence, passera en revue le fonctionnement des deux catégories d'entreprises susvisées, en examinant d'abord leur mode de gestion, en second lieu leurs résultats, et des critiques auxquelles leur action paraît avoir donné lieu, il dégagera certaines règles que l'Inspection générale souhaiterait leur voir appliquer.

Il importe, enfin, de spécifier que les cadres de l'Inspection et l'ensemble de ses attributions ne permettaient pas, en un an, de pratiquer des enquêtes sur place dans toutes les régies qui font l'objet de ce rapport. Il a été nécessaire de joindre l'étude sur pièces, avec les dossiers de l'administration centrale, au contrôle sur place.

LÉGITIMITÉ DES RÉGIES MUNICIPALES. — LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE

Ce rapport ne saurait aborder dans leur détail les controverses auxquelles a donné lieu la question de la légalité ou de l'opportunité des interventions municipales en matière économique.

Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi, dont il sera reparlé plus loin, soumise à la Chambre par M. Albert Thomas et tendant à la création d'offices publics d'approvisionnement, il est rappelé que la règle de capacité des personnes civiles résultant de l'article 1123 du Code civil, aux termes duquel « toute personne peut contracter si elle n'en est pas déclarée incapable par la loi », a été attribuée, dans les législations étrangères dérivées du Code civil, aux

personnes morales que sont les communes, — et il est remarqué que la loi du 5 avril 1884 ne contient aucune prohibition.

Mais le fait d'avoir présenté la proposition de loi en question témoigne d'un manque de confiance dans le bien fondé de cette interprétation, qui, si elle était adoptée, rendrait superflu tout texte nouveau.

Ce n'est pas, en effet, l'article 61 de la loi de 1884, aux termes duquel le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune, ni l'article 145, qui déclare intangibles, sous certaines conditions, les allocations portées au budget pour dépenses facultatives, ni enfin l'article 133 § 10, lequel ne vise que les produits des concessions de services publics, qui permettent de trancher la question dans le sens d'une capacité communale illimitée. Il resterait en effet, et c'est ici que les controverses se donnent libre cours, à définir ce qu'il faut entendre par «affaires de la commune».

Or, les personnes morales, en droit public français, qu'il s'agisse de groupements territoriaux ou d'établissements publics ou d'utilité publique, sont, à des degrés divers mais sans exception, soumises au principe de la tutelle et de la spécialité, et l'application de l'article 1123 du Code civil, en les assimilant aux personnes physiques, ne saurait avoir de portée que dans les limites de cette règle de la spécialité; de même que, quelle que soit la législation, cette assimilation ne saurait prévaloir contre les nécessités du bon sens et donner aux personnes morales tous les droits inhérents à la capacité des êtres physiques, par exemple, et sans aller aux hypothèses les plus absurdes, celui de stipuler des reconnaissances d'enfants ou des adoptions.

A s'en tenir à l'état de la législation actuelle, on peut remarquer que l'intervention des communes en matière économique a été prévue et réglementée dans un certain nombre de textes qui ouvrent déjà à leur action un domaine qui n'est pas négligeable.

Sans parler des cas où l'institution d'une régie municipale a pour but de faciliter la perception de taxes fiscales, telle que la gestion des entrepôts pour la perception de l'octroi, des bureaux de mesurage public, réglementée par les décrets des 15-18 mars 1790, 17 brumaire an IX, les communes peuvent exploiter en régie, en vertu de textes formels, les services publics ci-après : les halles et marchés (loi du 28 mars 1790), les abattoirs (décret du 24 février 1811, lois des 8 janvier 1905, 8 janvier 1921), les bureaux de conditionnement (loi du 21 août 1900), les chambres funéraires et les services des pompes funèbres (loi du 17 juillet 1889, loi du 24 décembre 1904).

Il y a même, là, la faculté de créer à leur profit des monopoles.

Elles peuvent, mais, ici, sans que ces industries puissent être monopolisées, gérer des bains publics (loi du 3 février 1851) des bureaux de placement (loi du 14 mars 1904.)

Certaines parties de leur domaine privé sont susceptibles d'exploitations en régie, telles que les mines (ord. 8 novembre 1829—

31 mars 1833), les tourbières (ord. 26 décembre 1844), les eaux minérales (d. 10 juin 1893, 21 juin 1907), les salles de spectacle (d. 11 frémiaire an VII), les terrains de chasse (circ. Ministère Agriculture, 15 janvier 1903; 15 février 1904).

Il en est de même de leur domaine public pour les tramways (lois 11 juin 1880 — 31 juillet 1913).

Il y a encore lieu de faire état des droits qu'elles tirent de la loi du 12 avril 1906 ou de celle du 15 avril 1916, aux termes desquelles elles peuvent s'associer très étroitement, au point de vue financier, à des entreprises d'habitations à bon marché ou à des institutions de prophylaxie antituberculeuse.

D'autre part, pour les entreprises qui nécessitent de la part des exploitants l'utilisation dans des conditions anormales du domaine public communal et, par suite, entraînent pour eux l'obligation ou bien de solliciter des autorisations de voirie, ou bien de passer des traités de concession, pour celles, en un mot, où le principe de la liberté commerciale proclamée par les lois des 2 — 17 mars 1791 se heurte aux droits domaniaux des communes ou à leurs pouvoirs de police, les motifs d'intervention directe de celles-ci se font singulièrement puissants. Maîtresses absolues de la création de certains services publics, les communes ont incontestablement la capacité juridique d'en assurer l'exploitation. C'est le cas des entreprises d'enlèvement des boues et de balayage, de distribution d'eau, de gaz ou d'énergie électrique, de transports en commun avec stationnement.

Aussi bien, n'est-ce qu'à l'occasion des actes de tutelle prévus par la législation générale, quand le fonctionnement de ces industries nécessite soit des actes déclaratifs d'utilité publique, soit des approbations d'emprunts, de centimes ou de taxes d'usage, que des obstacles ont pu être dressés contre les tentatives de municipalisation et cela, pour des motifs tirés de considérations d'ordre économique ou social. Juridiquement, en effet le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne s'applique pas. Quant à celui de la spécialité des communes, ses conséquences dépendent de l'extension qui est donnée à la notion de service public, laquelle est variable.

Ainsi, c'est avant tout à raison de l'aléa industriel que comportent la plupart de ces entreprises, de l'absence d'intérêt personnel et surtout de responsabilité directe des administrateurs communaux, de l'incertitude que présente leur compétence tant au point de vue technique que financier, des craintes que suscite l'origine électorale de leurs fonctions, que l'autorité tutélaire a fait preuve jusqu'ici d'hésitations, plus ou moins marquées, à laisser libre cours aux initiatives municipales.

C'est le motif du refus d'approbation de la demande d'emprunt de la ville de Tourcoing pour la régie du gaz, opposé par le Conseil d'État dans son avis du 7 janvier 1877, qu'une loi du 30 juillet 1880 est venu d'ailleurs infirmer; de refus semblables opposés par l'avis

du 15 mars 1900 à l'institution d'un service municipal de vidanges à Lille, à l'exploitation en régie du funiculaire de Belleville (27 février 1877), à la mise en régie de travaux de curage de cours d'eau non navigables (17 avril 1901), etc...

Mais il convient de remarquer que les objections ainsi soulevées par l'Administration supérieure dans l'exercice de ses pouvoirs de tutelle n'ont pas un caractère absolu et, qu'en fait, un très grand nombre de régies municipales, dans le domaine ci-dessus, ont été organisées.

D'abord, quand il s'est agi de délibérations de conseils municipaux à l'égard desquelles les pouvoirs de tutelle sont exercés par les préfets (articles 63 et 115 de la loi de 1884), certains de ceux-ci ont apporté des tempéraments, plus ou moins justifiés d'ailleurs, à l'exercice de ces pouvoirs, et, en l'absence de tout recours contentieux, le Conseil d'État n'a pas eu à intervenir.

De plus, le conseil d'État lui-même n'a pas manqué d'apporter aux rigueurs de sa jurisprudence primitive des adoucissemements nspirés par l'examen des cas d'espèces.

La régie des services d'eau, qui comporte peu d'aléa industriel, le prix de revient de cette fourniture étant peu sujet à variation, a très rapidement été admise. Puis, le Conseil d'État s'est montré favorable à l'institution de régies de gaz et d'électricité, notamment quand les communes ne trouvaient pas d'adjudicataires, quand les conditions de ceux-ci n'étaient pas avantageuses pour elles (6 avril 1900), ou encore quand l'exploitatien projetée devait être gratuite ou quasi gratuite (13 novembre 1897, 6 avril 1900. St. Léonard).

Il peut sembler intéressant de mentionner à titre d'indication, en prenant quelques départements pour exemple, les services de cette nature, institués à la faveur des considérations ci-dessus.

On constate que le service des eaux est assuré en régie par 96 communes dans l'Isère, 36 dans le Gard, 21 dans l'Ardèche, 22 en Seine-et-Oise, 20 dans l'Aude, 18 dans la Loire, 11 dans la Haute-Loire, 11 dans l'Oise, 9 dans la Charente-Inférieure, 7 dans l'Aveyron, 6 dans la Sarthe, 6 dans le Gers, 6 dans la Côte-d'Or, 6 dans le Lot-et-Garonne, 5 dans les Landes, etc...

Pour le gaz, pareille exploitation fonctionne dans 22 communes de Seine-et-Oise, 18 de l'Isère, 5 de l'Aude, 5 des Landes, 3 de la Somme, 1 dans chacun des départements de la Côte-d'Or, de la Creuse, de la Sarthe, de la Loire, du Tarn, de l'Yonne, etc...

Pour l'électricité, dans les départements des Hautes-Pyrénées, du Tarn, de la Seine-et-Oise, de la Vienne, de la Somme, de la Haute-Loire, de la Seine-Inférieure, du Nord, de la Savoie, de la Lozère, on trouve au total 33 régies.

Quant aux services publics dont l'exploitation directe a été prévue par les lois, certaines communes n'ont pas manqué d'y avoir recours. Ainsi la régie des octrois ou des droits de place fonctionne dans 14 communes de Seine-et-Oise, 7 de la Mayenne, 5 de la Haute-Savoie,

5 de la Savoie, 2 de la Côte-d'Or, 1 de la Haute-Garonne, etc..

Celle des halles et marchés est instituée dans 17 communes de Seine-et-Oise.

Celle des pompes funèbres est exploitée par 45 communes de l'Isère, 15 de l'Orne, 8 de Seine-et-Oise, 7 de la Loire, 3 de la Mayenne, 2 du Gers, 2 de la Savoie, 2 du Lot-et-Garonne, 1 de la Lozère, etc...

Celle des abattoirs se trouve dans 37 communes du Gard, 14 de la Creuse, 4 de Seine-et-Oise, 1 de la Haute-Garonne, etc...

C'est dans la catégorie des entreprises municipales qui ne sont pas réglementées par des textes particuliers (à part la loi de 1916, visant le ravitaillement, sur laquelle il y aura à revenir), et qu'on ne saurait considérer à aucun titre comme des monopoles communaux, car le principe de la liberté du commerce et de l'industrie les domine sans réserve, que rentrent les entreprises auxquelles s'applique le présent rapport.

Celles-ci, d'ailleurs, n'ont pas, en général, plus échappé que les industries monopolisées à l'action tutélaire de la jurisprudence administrative ou même contentieuse; contentieuse puisque le Conseil d'État a montré qu'à côté des pouvoirs de tutelle qu'il exerce sous forme d'avis, son intervention pouvait se manifester par l'examen des pourvois dirigés contre les délibérations des conseils municipaux.

Depuis l'important arrêt du 29 mars 1901 (Casanova), ces pourvois peuvent être intentés non plus senlement par des plaideurs justifiant d'un intérêt direct, mais, même quand il s'agit de délibérations ayant une répercussion financière (et c'est le cas des exploitations en régie) par tout contribuable (Conseil État, 6 avril 1906 : Baliman).

Ce n'est pas que le Conseil d'État, dans ce dernier cas, s'appuie sur des principes très différents de ceux qui se dégagent des décisions precédentes et aboutisse à des conclusions très éloignées. Le départ qui a été souligné entre les monopoles communaux proprement dits et les entreprises relevant en principe du libre jeu de la concurrence ne semble pas avoir eu, au regard de sa jurisprudence, une portée pratique très appréciable.

Les conclusions du Commissaire du Gouvernement dans l'arrêt du 1er février 1901 (ville de Poitiers) souvent invoquées: «lorsqu'il s'agit d'une industrie qui, par sa nature, par l'emploi des voies publiques en particulier, constitue un véritable monopole, comme la distribution d'eau et de gaz, rien ne fait obstacle à ce qu'elle soit érigée en service public»... visent en effet la *création* d'un service public par les communes, mais nullement son *exploitation* en régie, laquelle est une manifestation toute différente de l'intervention municipale. Or, pour l'exploitation, les principes du Conseil d'État paraissent bien être les mêmes, qu'il s'agisse d'une industrie monopolisée ou d'une industrie libre.

Ces principes, en ce qui concerne cette seconde catégorie d'entre-

prises et quelles que soient les contradictions apparentes qui résultent de décisions d'espèces, ont toujours conduit le Conseil d'État à dénier toute capacité commerciale ou industrielle aux communes en dehors des cas où l'initiative privée, par sa nature ou à raison de circonstances exceptionnelles, se trouve hors d'état de satisfaire aux besoins.

Il est facile de voir qu'il n'y a pas très loin de cette conception à celle qui, en ce qui concerne les monopoles communaux, exige, pour leur exploitation par les communes, la survenance de circonstances également exceptionnelles, telles que la défaillance d'adjudicataires ou leurs exigences excessives.

C'est ce qu'a affirmé l'arrêt précité du 1er février 1901 qui n'a pas jugé ces conditions suffisamment remplies pour justifier la création d'une boulangerie municipale à Poitiers : «Considérant que si dans des circonstances exceptionnelles l'intervention des Conseils municipaux peut être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Poitiers».

Dans le même sens, on peut se référer à des arrêts du 29 juillet 1907 (Espagnol) du 2 juillet 1909 (Poureau) du 6 mars 1914 (Châteauroux.)

C'est d'ailleurs une jurisprudence identique que le Conseil d'État applique aux initiatives prises par les départements et qu'un arrêt récent du 31 janvier 1941 a affirmée, à propos de la création d'une caisse d'assurance. « Considérant que s'il peut appartenir exceptionnellement aux administrations locales d'intervenir pour la satisfaction des besoins essentiels de la collectivité en cas de défaillance ou en cas d'insuffisance manifeste de l'industrie privée, cette circonstance n'est nullement celle de l'espèce ».

Par contre, s'agit-il de l'exploitation de certains services communaux qui peuvent être organisés en toute circonstance tels que les bains-lavoirs (loi de 1851), le Conseil d'État n'hésite pas à proclamer le droit des communes (arrêt du 19 avril 1918 , Firminy).

Telles sont les règles essentielles qui peuvent se dégager de la jurisprudence du Conseil d'État : inaptitude des communes à entreprendre la gestion de services commerciaux en temps normal; légitimité de leur action dans les hypothèses prévues par des textes, où, d'ailleurs, le caractère prédominant de ces institutions n'est pas d'être commercial; légitimité encore en cas de défaillance de l'industrie privée, mais ici limitée à la durée des circonstances de fait qui ont justifié cette intervention.

L'Inspection générale n'entend pas se livrer à un commentaire de cette jurisprudence. Elle a été critiquée. On a argué que les communes étaient empêchées d'essayer de faire des bénéfices douteux, mais possibles, par une exploitation en temps normal, mais qu'on leur rendait leur liberté quand l'initiative privée était défaillante, c'est-à-dire quand l'exploitation doit vraisemblablement être appelée

à se traduire par des pertes. Et on en a rapidement conclu que s'il appartient aux communes d'assurer des services publics dans des circonstances exceptionnelles et naturellement défavorables, on a grand tort d'attendre ces calamités pour leur demander des services qu'elles rendraient d'autant mieux dans des conditions normales.

Enfin, sur le terrain juridique, on a pu s'étonner de ce que le principe de la spécialité, qu'on oppose à l'action directe des communes, s'évanouisse en présence de circonstances exceptionnelles, c'est-à-dire de ce que la capacité d'un être moral puisse subir des changements du fait d'événements étrangers à sa personnalité.

L'examen approfondi de ces critiques qui mettent en cause tout le problème des régies municipales dépasserait la portée d'un rapport de corps de contrôle, et, le faisant sortir du domaine des constatations objectives, le conduirait sur un terrain de doctrine, ou plutôt, de contreverse vraisemblablement sans issue.

Aussi a-t-il semblé à l'Inspection qu'après avoir rappelé les règles de la législation générale et les principes sur lesquels repose la jurisprudence, parce que ces règles et ces principes dominent, en l'absence de textes spéciaux, le fonctionnement des régies municipales, elle pouvait se borner là.

En ce qui concerne les entreprises sur lesquelles a porté son contrôle, il est à retenir que, pour celles qui fonctionnent à titre permanent, à part les bains-douches et les salles de spectacles, il n'y a pas de législation particulière et que, par suite, les règles et les principes ci-dessus conservent toute leur portée.

Pour celles qui ne devaient avoir qu'une durée temporaire et qui avaient pour objet le ravitaillement de la population civile, il existe au contraire une réglementation spéciale qu'il convient également de résumer.

Elle est contenue dans un ensemble de textes dont les principaux sont les lois des 30 avril, 30 octobre 1916 et 4 avril 1918 et le décret du 30 juin 1916.

Ces textes faisaient suite à la loi du 16 octobre 1915 dont l'article 1er prévoyait que, pendant la durée de la guerre, il pouvait être pourvu par voie de réquisition à l'approvisionnement de la population civile en blé et farines, et au décret du 27 octobre (art. 22) qui disposait que des cessions de blé et farines pourraient être consenties aux communes en même temps qu'aux départements et aux Chambres de Commerce.

L'article 5 de la loi du 20 avril 1916 édictait que pendant la période d'application de la loi (fixée par l'art. 1er à la durée des hostilités et aux trois mois qui suivent leur cessation), il pourrait être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie d'achats amiables ou de réquisition en vue de la cession aux communes de denrées ou subsistances énumérées à l'article 1er.

Ces denrées et subsistances étaient alors : le sucre, le café, l'huile, l'essence de pétrole, les pommes de terre, le lait, la margarine, les

pâtes alimentaires, les huiles comestibles, les légumes secs, les engrais, le sulfate de cuivre et le soufre.

Les lois des 30 octobre 1916 et 4 avril 1918 y ont ajouté les beurres, fromages, tourteaux alimentaires, graines oléagineuses, riz, mil, semoule, pâtes alimentaires, tapioca, viandes salées ou conservées, poissons salés ou conservés, boissons alimentaires, rhum, poivre, fourrages et paille.

C'est le décret du 30 juin 1916 qui détermine, en même temps que la procédure à suivre pour l'obtention des cessions, les conditions dans lesquelles les communes peuvent mettre en vente les denrées ou substances qui leur ont été cédées et fixe les règles auxquelles elles doivent se conformer pour les opérations comptables.

Il convient de rappeler les dispositions essentielles édictées dans le cas où les communes devaient procéder à la vente de ces denrées à la consommation locale.

Il leur était loisible de réaliser cette vente soit par l'intermédiaire de collectivités telles que les syndicats ou sociétés coopératives, soit par celui de commerçants approvisionnés, soit en régie directe dans des magasins gérés pour leur compte.

C'est au Conseil municipal qu'il appartenait, sous réserve de l'approbation préfectorale, de statuer à ce sujet ainsi que de fixer les prix, qui ne devaient pas être inférieurs au prix de revient, c'est-à-dire au prix de cession majoré des frais de transport et frais accessoires.

La comptabilité de ces opérations supposait l'intervention du receveur municipal, d'un régisseur comptable et, éventuellement, d'un comptable-matières.

Le receveur municipal tout d'abord, était chargé d'acquitter la valeur des cessions faites à la commune, ainsi que les frais accessoires (art. 15). La dépense devait être appuyée des pièces justificatives réglementaires, notamment, en ce qui concerne les prix de cession, de la délibération autorisant l'opération et, s'il y avait lieu, du récépissé à souches de l'agent comptable-matières.

D'autre part (art. 17) pour retracer dans sa comptabilité les opérations de cession et de vente, le receveur municipal était tenu d'ouvrir un compte spécial hors budget. Ce compte devait comprendre, en recettes, le produit des ventes et les recettes accessoires; en dépenses, la valeur des denrées et substances cédées à la commune et, éventuellement, les frais de transport, les dépenses de personnel auxiliaire, de magasinage, de manutention et autres frais accessoires.

La désignation d'un régisseur comptable était imposée par l'article 16 aux communes qui procédaient directement à la revente au détail des denrées et substances visées par la loi.

Des règlements établis par le maire et approuvés par le préfet, après avis des Trésoriers généraux, devaient fixer l'organisation du service, déterminer les garanties à exiger des régisseurs, le montant des avances pouvant leur être consenties, les dépenses et les recettes

qu'ils étaient autorisés à payer et à encaisser, les époques de versement à la recette municipale, les termes et délais dans lesquels ils devaient justifier de leurs opérations au receveur municipal.

En outre, les communes qui constituaient des magasins d'approvisionnement (art. 13) étaient tenues d'organiser, indépendamment de la comptabilité en deniers réglementaire, une comptabilité-matières, et d'instituer un agent comptable responsable de ces opérations.

« Cet agent est placé sous le contrôle du maire et du receveur municipal. Il prend charge, en quantité et en valeur, des denrées et substances approvisionnées, la valeur étant déterminée d'après le prix de cession et les frais de transport au moyen d'un bordereau certifié par le maire et le receveur municipal.

« L'agent comptable est nommé par le maire avec l'agrément du préfet, quelle que soit l'importance des revenus de la commune. »

Enfin, le décret prévoyait qu'un contrôle serait effectué par les soins des autorités municipales dans les conditions suivantes :

« ART. 18. — Chaque fois que le maire le jugera nécessaire et obligatoirement en fin d'année, une commission composée du maire ou d'un adjoint et de deux conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau dressera, en présence de l'agent comptable-matières, un inventaire des denrées et substances en magasin. »

Ces dispositions sont à rapprocher de celles de l'art. 17 qui prévoit :

« ART. 17. — Les manquants et déchets de toute nature constatés par les inventaires et par procès-verbaux certifiés par le maire, font l'objet d'un mandat de dépense budgétaire qui est inscrit en recette au compte spécial. Il en est de même en fin d'année pour les frais accessoires que la commune déciderait de prendre à sa charge et qui n'entreraient pas dans le calcul du prix de revient.

« Les manquants et déchets ne peuvent toutefois être portés en dépense budgétaire qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet, sauf recours de l'intéressé devant le Ministre des Finances. »

En outre : « ART. 19. — En fin d'année le comptable-matières devra établir un compte de ses opérations et adresser ce document au receveur municipal qui s'assurera de son exactitude et l'annulera à son compte de gestion. »

Telles étaient les dispositions essentielles de la loi et du décret de 1916.

Il convient d'observer que le champ de cette législation était assez limité :

1° Elle n'avait qu'une durée temporaire, close à l'issue des trois mois suivant la cessation des hostilités;

2° Elle n'était applicable qu'à certaines catégories de substances et denrées qui faisaient l'objet d'une énumération;

3° Elle ne visait que les denrées et substances acquises par les communes par voie de cession suivant la procédure qu'elle instituait.

En fait, comme il va être exposé, soit que les opérations des communes aient préexisté à la promulgation de cette loi, soit que bien des municipalités soient restées dans l'ignorance de ses dispositions, soit que les entreprises aient plus ou moins dépassé le cadre légal (nature des denrées, conditions d'approvisionnement) la très grande majorité des régies municipales a fonctionné en dehors des règles de la législation susvisée.

Quand il s'agit d'entreprises rentrant dans le cadre de la loi de 1916 et que le défaut d'application de ce texte a résulté de sa méconnaissance par les autorités responsables, il y a lieu de leur en faire grief. Mais quand il s'agit, ce qui a été souvent le cas, d'opérations commerciales plus ou moins éloignées du champ d'application de la loi de 1916, il convient surtout de regretter, comme l'a fait la Cour des Comptes dans un document précité, que les municipalités n'aient pas été, dès l'origine même, guidées par des instructions d'ordre administratif ou comptable. C'est l'examen des errements suivis par elle qui va faire l'objet des développements ci-après.

RÉGIES MUNICIPALES TEMPORAIRES

Les considérations qui précèdent suffisent à montrer que l'initiative prise par les communes au cours de ces dernières années se légitimait non seulement pour celles qui entendaient demeurer dans le cadre de la loi de 1916 et se conformer à ses obligations, mais même à l'égard de celles qui, en marge de cette loi, ont entrepris, à raison de circonstances exceptionnelles que la jurisprudence a toujours réservées, des opérations tendant à obvier à l'absence, à la raréfaction ou à la cherté des produits de première nécessité.

D'ailleurs, si l'on se reporte pour ces entreprises à la jurisprudence des tribunaux judiciaires, il conviendrait de leur dénier le caractère commercial. En effet, un jugement du Tribunal civil de la Seine, du 4 novembre 1921, décida que les boucheries municipales de Paris ne sauraient être assimilées aux entreprises commerciales auxquelles est applicable la législation sur les accidents du travail.

Pour toutes ces catégories d'entreprises, la question de la légitimité de leur création ne se pose donc pas, et, en outre, il serait injuste de ne pas reconnaître que la plupart des communes ont ainsi rendu, en assumant des risques, des responsabilités et une besogne très délicate pour laquelle leurs administrateurs n'étaient pas toujours préparés, d'inappréciables services.

Ce qui peut surprendre, toutefois, quand on jette un coup d'œil d'ensemble sur ces institutions, c'est la très grande diversité des moments de leur apparition, et on peut se demander, étant donné que les oscillations du coût de la vie ont été sensiblement uniformes sur toute l'étendue du territoire, pourquoi, alors que l'initiative de

certaines communes se place à une époque lointaine, notamment, pour quelques-unes, aux premiers mois des hostilités, d'autres n'ont éprouvé les mêmes besoins que longtemps après, un grand nombre même postérieurement à la paix.

De plus, cette diversité qu'on constate à propos de la création de ces services temporaires, on la retrouve à l'occasion de leur échéance terminale. Certaines communes ont persisté dans leurs gestions, longtemps après l'époque où telles autres de leurs voisines avaient considéré que les circonstances justifiant leurs interventions avaient cessé d'exister.

Quant au fonctionnement même, il va sans dire, qu'en dépit des termes énumératifs de la loi de 1916, il eût été expédient pour toutes les communes qui pratiquaient des opérations de régie d'appliquer, sinon à la lettre, du moins dans leur esprit, les dispositions essentielles du décret du 10 juin 1916.

Certaines l'ont fait, bien que leurs services municipaux préexistassent à la promulgation de ces textes, ou alors que les denrées ou marchandises qu'elles se procuraient provenaient d'autres sources que des cessions envisagées par la loi, ou même encore quand elles ne s'étaient pas limitées à l'énumération légale, mais traitaient d'autres articles comme la viande fraîche, le bois ou le charbon par exemple.

Des préfets ont même, par voie d'instructions spéciales, recommandé cette pratique aux communes. C'est ainsi qu'une circulaire du préfet de la Seine du 3 septembre 1919 indique : « Les municipalités peuvent, par analogie, se conformer aux prescriptions du décret pour les ventes communales de toutes autres denrées ou subsistances et je ne saurais trop vous engager à observer ces prescriptions pour toutes les ventes effectuées ».

Quoi qu'il en soit, les enquêtes de l'Inspection générale ont établi que ce ne fut que la minorité des communes qui a eu ce souci de régularité et de contrôle et, qu'au contraire, un très grand nombre a suivi tous errements en marge ou en dehors de la législation, sans même que les périls financiers qui en résultaient aient toujours été compensés par les avantages d'une appréciable simplification.

Pour donner un aperçu général du fonctionnement de ces entreprises, il convient de passer en revue certains types pris parmi les plus marquants des services municipaux d'approvisionnement.

Boucheries municipales.

Le plus courant a été la boucherie municipale. Ainsi que pour le pain — la première des matières de toute nécessité — la viande est toujours apparue comme une denrée sur laquelle les pouvoirs publics devaient exercer un certain contrôle et éviter le danger de trop brusques écarts de prix. Il suffit de rappeler que c'est une loi du

22 juillet 1790 qui a donné en cette matière, à l'autorité municipale, des pouvoirs de taxation.

D'une application délicate, à laquelle on avait eu peu recours en pratique, cette disposition, en admettant même qu'elle eût été opérante pendant l'époque envisagée pour contenir les cours commerciaux, était évidemment insuffisante pour obvier au déficit de l'approvisionnement du commerce libre ; les municipalités n'ont donc pas tardé à aller plus loin.

Elles ont eu recours à une très grande variété de procédés. Certaines villes se sont bornées à confier à un commerçant de la localité le monopole de la viande congelée qui leur était attribuée soit par cession, soit à la suite de contrats passés avec des usines frigorifiques. Elles se réservaient en échange un droit de contrôle sur l'ensemble des viandes débitées, notamment celui de fixer les prix. Ce procédé, employé par la ville de Toulon, par exemple, pouvait avoir pour effet, tout en procurant à la population l'appoint de la viande congelée, d'assurer par le jeu de la concurrence une baisse de prix sans même recourir à la taxation générale.

Il n'y a pas là en réalité l'organisation d'une régie municipale.

Il en était de même pour les villes qui, comme Melun dans la première partie de son intervention, se bornaient à déléguer, pour leurs achats à l'État de viande congelée, un grossiste qui, ensuite, la revendait aux détaillants aux prix fixés par le maire.

Dans d'autres localités, l'intervention municipale s'est traduite par la constitution d'un comité privé à qui la commune faisait des avances de fonds et s'en remettait du soin de procéder aux opérations d'achats et de ventes, sans avoir avec lui d'autres rapports que ceux d'un créancier vis-à-vis d'un débiteur. C'est ce qui s'est passé, par exemple, à Dieppe et à Fécamp.

Le Conseil municipal de Dieppe, au mois de mai 1918, vota une avance de 30.000 francs, plus tard portée à 60.000, qu'il mit à la disposition d'un comité privé lequel devait assurer le fonctionnement d'une boucherie dite municipale, créée par lui, à l'aide, au début, des fonds provenant de cette avance et, par la suite, du produit des ventes effectuées.

Les opérations de ce comité se sont soldées, en avril 1921, par un excédent de recettes de 26.871 fr. 40 qui a été versé à la caisse municipale.

A Fécamp un crédit de 22.000 francs, voté dans les mêmes conditions, en 1918, fut alloué à titre d'avance au préposé d'octroi, placé sous le contrôle d'une commission municipale, et les opérations, terminées en juillet 1922, ont accusé, ici encore, en bénéfices : 24.283 francs.

Cette somme a été déposée en compte courant à la Société générale.

Au point de vue financier, l'irrégularité est manifeste, car les opérations ainsi effectuées ayant été entreprises à l'aide de deniers

publics et leur aléa devant être en définitive supporté par la ville, on aurait dû faire appel au receveur municipal ou, tout au moins, constituer un régisseur comptable dont toutes les opérations de recettes et de dépenses eussent abouti à la recette municipale, tandis que celle-ci s'est contentée de faire des avances et de recevoir les remboursements. Il y a eu en réalité maniements de deniers publics par d'autres que les comptables réguliers.

Ce n'est pas le cas des villes, assez nombreuses, qui ont eu recours à un système analogue, mais dans lequel les fonds étaient avancés par le Comité lui-même ou par une tierce personne, parfois par le maire (commune du Pin, Orne).

Mais, pour en revenir aux régies telles que celles de Fécamp et de Dieppe, ce qu'il y a lieu de retenir, c'est que, tout en encourant la critique relative au maniement irrégulier des deniers, l'intervention municipale demeure encore assez limitée.

Or, la plupart des villes sont allées beaucoup plus avant et ont organisé des magasins municipaux dont elles assuraient l'entière gestion.

A Nîmes, à Roubaix, le magasin municipal n'alimentait en viande que les commerçants de la localité ; mais le système de beaucoup le plus répandu était la boucherie municipale ouverte au public.

Règlement. — Sous réserve des observations ultérieures touchant les délibérations des Conseils municipaux, qui étaient nécessaires non seulement pour les ouvertures de crédits mais pour l'institution même des services, celle-ci comportait une réglementation par arrêté municipal.

Le plus souvent, ce texte est intervenu, réglant avec plus ou moins de minutie les détails de fonctionnement de l'entreprise : les conditions de son administration, la nomination et le traitement du personnel, la forme et le contrôle des achats et des ventes, les jours et heures d'ouverture, le mécanisme de la comptabilité. Ainsi fut fait pour Saint-Étienne, Rennes, Beauvais, Laval, Tourcoing, Cherbourg, etc...

Par contre, un trop grand nombre d'entreprises de localités importantes (Évreux, Angers, Auxerre etc...) ont fonctionné sans règlement municipal.

Commissions de contrôle. — Toutefois, une commission de contrôle, a fonctionné ou, du moins, a été désignée presque partout, même dans les villes où les boucheries n'étaient pas soumises à un règlement. Cette commission, comprenant des membres du Conseil municipal et des commerçants de la localité, avait des pouvoirs plus ou moins étendus. Tantôt, elle n'avait pour mission que de contrôler le fonctionnement du service, tantôt, elle était un véritable organisme d'administration et déléguait un ou plusieurs de ses membres pour effectuer certaines opérations, en particulier les achats.

Locaux. — *Matériel.* — L'installation des magasins de boucherie

nécessitait du matériel et des locaux. Pour le matériel on a souvent procédé à l'achat de ce que laissait disponible un commerçant mobilisé. A Saint-Étienne, la ville a pris la suite d'une société coopérative qui groupait 5 magasins et est devenue propriétaire pour la somme de 25.000 francs d'un important matériel.

L'erreur commune des municipalités fut toutefois de n'en pas dresser un inventaire; ce document eût été utile, ne fût-ce que pour connaître le chiffre exact des bénéfices ou des pertes en cours de gestion.

Pour les locaux, on a utilisé tantôt des locaux municipaux, tantôt des magasins loués, mais dans le premier cas, la fourniture du local étant faite par la ville, il eût été légitime, surtout s'il s'agissait d'immeubles qui auraient pu recevoir une autre affectation, de débiter les entreprises d'un loyer, pour répondre à la préoccupation ci-dessus. Il en est de même des emplacements, accordés par les villes dans les halles et marchés couverts, donnant lieu à la perception des droits d'usage.

On y pensa rarement.

D'une façon générale, les locaux loués le furent à des conditions avantageuses. Leur nombre était très variable, et dépendait moins de la population que de l'importance donnée aux opérations. Ainsi, il y en avait 7 à Nîmes et 5 à Saint-Étienne, un seul à Moulins et à Troyes, 3 à Narbonne etc. La ville du Havre, pour le débit de la viande, a procédé à l'installation de 17 baraques et le coût de cette installation est difficile à isoler, car elle a été faite par le service d'architecture municipal, qui dispose d'ouvriers appelés à travailler d'une façon permanente pour le compte de la ville. Au surplus, en fin de gestion, les matériaux ont servi à d'autres usages.

Personnel. — Généralement, il a été fait appel à un boucher-chef, aidé d'employés ou d'apprentis pour le débit de la viande, et de femmes pour la tenue de la caisse.

Le chiffre de ces employés variait avec le nombre et l'importance des magasins. Parfois, le boucher-chef avait la latitude de recruter lui-même le personel auxiliaire; parfois c'était le représentant de la ville, chargé de la direction du service, ou le maire, qui embauchait tout le personnel. A Beauvais, le Conseil municipal fixait le nombre des employés, et le maire procédait aux nominations.

Quant au représentant de la ville mis à la tête du service, qu'il fût ou non investi régulièrement des fonctions de régisseur, avec les conséquences financières que cela comporte, c'était presque toujours un fonctionnaire municipal, pris notamment dans le cadre des employés d'octroi. On trouve également un inspecteur des marchés ou le secrétaire de mairie (Agen, Saint-Étienne, Troyes etc.) Au Havre, on a utilisé le concours non seulement des employés de l'octroi, mais même des agents de police qui recevaient une indemnité journalière de 5 francs.

A Roubaix, le régisseur était lui-même contrôlé par un Contrôleur général du service.

Le salaire de ce personnel était tantôt fixe, mensuel ou journalier, tantôt proportionnel aux ventes. A Saint-Étienne, le personnel, qui comprenait 1 régisseur, 5 bouchers gérants, 1 aide-boucher, 2 caissiers et 1 comptable, coûtait 4.300 francs par mois, auquels s'ajoutaient pour les bouchers des indemnités de rendement s'élevant de 250 à 300 francs. A Villeurbanne, les gérants recevaient des mensualités de 500 francs et 1 1/2 p. 100 sur le produit des ventes.

Opérations d'achats. — En ce qui concerne les opérations pratiquées, certaines boucheries se sont contentées de vendre de la viande frigorifiée (Quimper) dont les communes ont été approvisionnées soit par l'État, soit par des organes départementaux; mais la plupart ont également débité des viandes fraîches.

Il y avait donc lieu de recourir à des achats de bétail. Ceux-ci ont été effectués soit par les bouchers-chefs, soit par les régisseurs généraux, ou encore par des membres mandatés par la commission de contrôle. On a utilisé à cet égard tous procédés, tantôt sur place, tantôt dans les foires et marchés du voisinage, tantôt dans des régions plus ou moins éloignées. C'est ainsi que la ville de Reims, par exemple, dut recourir à des mandataires chargés de venir s'approvisionner au marché de la Villette.

La tentative la plus audacieuse dans cet ordre d'idées fut celle d'une ville qui n'hésita pas à faire, dans une de nos possessions d'outre-mer, l'acquisition d'un bétail sur pied. Un mandataire accomplit plusieurs voyages et procéda à l'achat et à l'embarquement du bétail; 1.500 bœufs furent ainsi transportés et débités dans les magasins municipaux. Cette opération fut cependant de courte durée, les résultats, aux points de vue financier et de la qualité des viandes importées ayant laissé à désirer.

Le danger qu'offrent de pareilles initiatives est trop évident pour qu'il soit besoin d'insister : outre que les frais de transport grèvent lourdement l'entreprise, plus l'intermédiaire à qui est confié l'approvisionnement s'écarte des marchés locaux, où les prix peuvent être aisément connus, plus le contrôle sur les opérations devient malaisé.

Ventes. — Prix. — Les conditions de vente, dans toutes les boucheries municipales ayant un règlement sont précisées par ce texte, mais, il est rare qu'il ait établi des barèmes de vente au détail d'après le prix de revient. Quelques règlements, toutefois (Agen, Nîmes) ont bien prévu que le prix de vente ne pouvait être inférieur au prix d'achat majoré de 10 p. 100 pour frais divers.

Mais cette précaution, à elle seule, quand les villes procédaient directement à la vente, ne signifie pas grand chose. Dans un prix de revient il entre, en effet, des éléments tels que les frais généraux et les pertes par suite d'avaries ou de déchets qui, à la diffé-

rence des frais d'achat, de manutention et de transport ne peuvent pas être calculés à l'avance et, par suite, fixés à un pourcentage.

D'ailleurs, d'une façon générale, comme les prix de vente, fixés par le maire ou la commission, étaient essentiellement revisables et ont été, en fait, partout continuellement revisés, il eût été possible aux municipalités de maintenir une corrélation constante entre eux et le prix de revient intégral.

En pratique, cette corrélation n'a presque jamais été considérée comme un élément essentiel pour la fixation des prix de vente, mais bien plutôt les prix en usage dans le commerce libre qu'il s'agissait de faire baisser.

C'est peut-être dans la ville du Havre que cette politique paraît avoir été suivie avec le plus d'opiniâtreté et il a été aisé de constater que, le but poursuivi ayant été d'obtenir la baisse sur le marché libre, la ville n'a négligé aucun moyen pour y parvenir, sans envisager le prix de revient.

Par ailleurs, on a constaté que les prix de vente n'étaient pas les mêmes suivant les acheteurs. Ainsi, à Agen, pour l'hôpital-hospice le prix était sensiblement plus bas que le prix courant.

Quand le prix a été ainsi fixé en fonction de l'acheteur et non plus de la marchandise, il y a eu là une subvention indirecte aux établissements bénéficiaires, qui aurait dû se traduire, pour autant que les villes entendaient la consentir, par le versement des sommes correspondantes au compte des boucheries.

Mécanisme financier. — Comptabilité. — Au point de vue financier les communes ont pratiqué divers systèmes.

Il convient de noter tout d'abord que c'est par délibération du Conseil municipal, soumise à approbation, que devaient être ouverts les crédits nécessaires au fonctionnement des entreprises municipales et, par suite, que cette délibération devait préluder à toute institution.

Si la plupart des communes ont observé à cet égard les dispositions de la loi de 1884, l'Inspection générale a relevé néanmoins un assez grand nombre d'irrégularités qui témoignent que non seulement des maires ont cru, à raison des circonstances, pouvoir négliger les prescriptions légales, mais encore que le contrôle des assemblées délibérantes et la tutelle de l'administration supérieure ne se sont pas exercés comme il eût fallu.

Sans parler de communes où les fonctionnaires municipaux avaient une tendance regrettable à soustraire leurs agissements au contrôle de leurs assemblées, pratique que certaines enquêtes ont révélée, on a pu constater que des services municipaux en régie ont été organisés avant toute délibération du Conseil municipal, ou sans que ces délibérations aient été dûment approuvées. Il en est pour lesquelles la régularisation intervint dans la suite, (Marseille, où le service créé par arrêté du 7 mars 1919 fut consacré par une délibération approbative du 27 mars 1920). Mais il en est également pour lesquelles elle n'est jamais intervenue. C'est le cas du Havre dont la délibération du 15 décembre 1920 n'a jamais été approuvée.

Le mécanisme financier auquel les Conseils municipaux ont eu recours (si on laisse de côté, bien entendu, le système des avances remboursables) a consisté, soit à faire figurer les opérations de recettes et de dépenses dans le budget des communes, soit, au contraire, à ouvrir un compte hors budget. Le décret du 30 octobre 1916 (art. 17) préconise ce second procédé qui offre des avantages incontestables de sincérité et de clarté, puisqu'il aboutit à faire ressortir les bénéfices ou les pertes des entreprises en régie, à la condition qu'on ait soin de ne plus rien laisser subsister, dans le budget de la ville, des dépenses qui doivent être mises à la charge de la régie; et ceci n'a pas toujours été le cas pour le loyer ou le personnel, par exemple.

L'ouverture d'un compte hors budget se justifie également par le caractère exceptionnel et temporaire des régies de ravitaillement, en particulier des boucheries municipales.

Toutefois, étant donné que ces initiatives ont paru être imposées par la nécessité d'assurer l'alimentation sous forme de service public, le fait de l'assimiler aux autres services, tels que la voirie ou la salubrité, dans les écritures budgétaires, pouvait également se justifier. D'ailleurs, en dépit de leurs avantages de clarté, la multiplication des comptes hors budget n'est pas sans inconvénient, car elle masque la véritable situation financière d'une ville, qui n'apparaît plus à l'examen de ses comptes budgétaires et elle rend plus malaisé l'exercice de la tutelle.

Aussi bien, l'Inspection générale considère-t-elle que ce qui importe en cette matière c'est moins le caractère budgétaire ou extra-budgétaire des opérations réalisées que les garanties prises par les municipalités pour l'acquittement des dépenses, la perception des recettes et la présentation des comptes.

Dans les localités où les boucheries municipales ont fonctionné par l'intermédiaire de comités privés ou de commerçants, et à l'aide de simples avances de la ville, a fortiori quand les fonds étaient privés, les opérations de recettes et de dépenses ont été pratiquées dans la forme commerciale et le receveur municipal n'est nullement intervenu. Le système de payement à l'aide de chèques sur comptes courants en banque a été couramment pratiqué. L'Inspection générale rappelle que quand les fonds primitifs ont été avancés par le receveur municipal, ils constituent incontestablement des deniers publics et que les errements suivis s'analysent en une comptabilité occulte.

Dans les villes où le service a revêtu un caractère strictement municipal et où les opérations ont été faites en conformité des règles de la comptabilité publique, on a pu avoir recours à deux systèmes, tout au moins pour les dépenses.

Tantôt le receveur municipal demeurait chargé des payements, et le régisseur général, quand il y en avait un, se bornait à vérifier les mémoires et à faire dresser les mandats. C'est ainsi qu'on procédait à Moulins, Laval etc... C'était le système inauguré, à l'origine, à Roubaix, qui n'a pas persisté.

Cette pratique n'est possible que quand les villes recourent à un système d'approvisionnement uniforme et limité, c'est-à-dire quand leur fourniture de viande est assurée par un organisme administratif ou par un fournisseur attitré. Mais dans l'hypothèse où elles s'approvisionnent au gré des circonstances et, notamment, sur les foires et marchés environnants, où les règlements de comptes sont concomitants aux opérations d'achat, le système des mandats sur la caisse municipale devient impraticable.

Aussi, dans la grande majorité des villes, était-ce le régisseur général qui, en même temps qu'il percevait les recettes, acquittait les dépenses. Il recevait à cet effet des avances du receveur municipal dont le montant était fixé par l'arrêté réglementaire (Tourcoing 40.000, Tonnerre 10.000, Neufchâteau 15.000 etc...) et il était tenu de lui en justifier dans les délais impartis : toutes les semaines, tous les 10 jours, tous les mois.

Ces dépenses étaient payées soit contre factures, soit contre émargement ; factures et feuilles d'émargement servant de pièces comptables.

Des villes ont pratiqué cumulativement les deux systèmes, comme à Rennes où le receveur municipal acquittait directement certains mandats et le régisseur recevait néanmoins des avances, ou comme à Narbonne, où le receveur municipal était chargé des payements à l'exception des menus frais d'octroi, de glace, etc., que le régisseur acquittait sur les fonds de caisse.

Ce n'est pas que dans les villes où le service était confié à un régisseur, le système ait toujours fonctionné rigoureusement. L'inspection générale a relevé que certains régisseurs, au lieu de se faire délivrer des avances régulières, ont eu aussi recours au système des payements par chèques. La ville d'Agen en a été un exemple, et il va sans dire que ces pratiques, incompatibles avec les règles de la comptabilité publique, n'auraient pas dû être tolérées.

Si le payement des dépenses a prêté à une pluralité de combinaisons, par contre, l'encaissement des recettes n'a pu se faire uniformément que par l'intermédiaire de caissiers, au fur et à mesure des ventes dans les boucheries. Il était évidemment impossible d'obliger l'acheteur à acquitter les prix à la caisse du receveur ou du régisseur ; bien que pour des matières telles que le bois et le charbon, par exemple, ce système ait pu être employé, à l'aide de bons acquittés avant l'enlèvement de la marchandise ; mais pour la viande de boucherie c'était impossible.

La plupart des règlements ont stipulé que tous les achats auraient lieu au comptant, à l'exception parfois des établissements municipaux (collège, hôpital,) pour lesquels les versements étaient effectués entre les mains du receveur municipal dans les formes réglementaires.

Dans les villes où il existait plusieurs magasins de débit, les recettes étaient versées tous les jours, ou à intervalles plus éloignés, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un caissier central, dans les caisses du régisseur général ou du receveur municipal suivant les cas.

Il est assez rare que les règlements municipaux aient précisé le nombre et les modalités des livres à tenir et la forme de présentation des comptes. Toutefois, celui de la ville de Rennes dispose que le régisseur tiendra un livre des entrées et des sorties en poids et en valeur, et un livre de caisse où seront consignés, d'une part, les opérations directement effectuées par lui, d'autre part, le relevé du double des bulletins de vente.

A Tourcoing, on a prévu la tenue d'un double registre : l'un pour les recettes et leur versement à la recette municipale ; l'autre, pour pour les avances de la régie et les dépenses effectuées sur elles.

La comptabilité organisée par la ville de Laval est une des plus minutieusement réglementée, non seulement grâce à la tenue des registres de caisse et d'une situation de dizaine pour retracer la comptabilité avec le receveur municipal, mais par la confection de carnets d'abattoir, de carnets d'entrées et sorties, par la prise en charge des animaux dans les magasins de vente, par la tenue d'un carnet à souche par le régisseur pour les sommes reçues par lui, à l'aide de bons de livraison délivrés par les caissiers au fur et à mesure de leurs encaissements.

A Saint-Étienne a fonctionné un système de comptabilité rigoureux, non seulement pour les ventes, mais pour les achats. Chaque achat effectué par le régisseur donnait lieu à l'établissement d'une fiche indiquant le nom du fournisseur, le poids de la bête et le prix. Elle devait être reproduite sur un livre de détail par le comptable. La répartition dans les magasins s'accompagnait de fiches de distribution, lesquelles étaient récapitulées sur le même registre en regard des fiches d'achat ; une facture par magasin était dressée par le comptable qui les débitait de leur montant calculé sur le prix moyen. Toutes les semaines, le gérant de magasin rendait ses comptes à l'aide des fiches de recettes et de l'inventaire de la marchandise restant en magasin ; tous les mois une balance d'entrée était établie pour chacun d'eux.

A Beauvais, le régisseur, qui recevait des avances pouvant aller jusqu'à 10.000 francs, était tenu de les justifier tous les mois à l'aide de bordereaux auquels étaient jointes les quittances et factures des fournisseurs et avec des états d'émargement arrêtés par le maire pour le salaire du personnel. Ses avances devaient être portées sur un registre spécial. Ses recettes donnaient lieu à inscription sur un registre à souches dont l'une était délivrée à l'acheteur, l'autre, restant attenante au talon, n'était détachée qu'aux époques de verse-

ments à la recette pour être produite à l'appui de ces versements. De plus, il était tenu des mains courantes d'entrées et sorties mentionnant chaque jour toutes les viandes entrées et débitées, et il en était dressé un état tous les 15 jours.

Malheureusement, ces précautions et cette rigueur n'ont pas été observées partout, à beaucoup près,

Pour les dépenses, l'Inspection générale a remarqué que les justifications, produites par les régisseurs de l'emploi de leurs avances, sont en général suffisantes et que toutes les sommes acquittées par eux sont appuyées d'une facture ou d'une quittance. C'est d'ailleurs facile.

Mais pour les recettes, l'emploi de simples fiches volantes, plus commodes que le carnet à souches, surtout en cas d'affluence, a évidemment pour contre-partie une absence totale de rigueur quand il s'agit d'en faire la récapitulation et, bien souvent, le versement des recettes n'a pas été appuyé de l'ensemble des pièces permettant de les justifier.

D'ailleurs, la difficulté ne consiste pas seulement à inventorier le poids des viandes débitées ainsi que les prix perçus, mais à comparer ces poids et ces sommes avec ce qui est entré en magasin pour être vendu. Une comptabilité rigoureuse de boucherie exigerait davantage, notamment la distinction dans des registres spéciaux d'une part, des quantités achetées poids brut, d'autre part, des quantités mises en vente poids net, appuyées de procès-verbaux de perte par suite de décongélation, découpage, épluchage ou avarie, enfin des quantités débitées et des prix perçus.

Il est vrai que cette comptabilité serait très difficile à tenir et qu'en fait les bouchers n'y ont pas recours.

Mais, à défaut d'une comptabilité qui eût tenu un compte rigoureux de la marche, en quelque sorte, d'un stock de viande, depuis son entrée par achat jusqu'à sa sortie par destruction ou par vente, il eût été bon de faire usage partout de carnets d'abattoir mentionnant le poids des viandes entrées dans les magasins et celui des viandes vendues D'autre part, l'inventaire des restes en magasin s'imposait à des époques fréquentes.

Or, ces carnets ont été très rarement tenus et ces inventaires peu souvent dressés, si bien qu'en définitive les inspecteurs généraux qui ont fait porter leurs investigations, après coup, sur le fonctionnement financier de ces régies municipales n'ont eu le plus souvent entre les mains que des éléments de contrôle tout à fait insuffisants.

Il a même été observé que ce n'est pas toujours dans les boucheries municipales fonctionnant en dehors des règles de la comptabilité publique, que la tenue de la comptabilité a laissé paraître le plus de lacunes ; bien des régies, organisées à l'aide de régisseurs spéciaux en étroits rapports avec la recette municipale, donnent l'impression d'avoir établi leur compte avec beaucoup moins de rigueur que d'autres dans lesquelles le système adopté reposait sur une violation

initiale des règles de la comptabilité publique. C'est le cas par exemple pour les villes de Dieppe et de Fécamp où les boucheries ont pu, nonobstant cette particularité critiquable, produire néanmoins, lors de leur inspection, des comptes commerciaux établis d'une façon irréprochable.

Magasins de ravitaillement.

Un très grand nombre des observations ci-dessus relatives aux boucheries municipales pourraient être reproduites à l'égard d'autres services d'approvisionnement organisés par les villes, mais ayant été résumées à propos des boucheries, parce que c'est vers elles que se sont orientées le plus souvent les initiatives des communes, elles n'auront pas à être renouvelées dans la suite de ce rapport et les développements consacrés aux services municipaux ci-après en seront plus abrégés.

La régie la plus répandue après celle de la boucherie a été ce qu'on peut appeler le « magasin général de ravitaillement ». Son extension a été très variable, depuis les grands centres urbains comme Lyon et Marseille où ont été effectuées des opérations d'achat et de vente considérables, jusqu'aux petites communes aux besoins très limités.

C'est ainsi, tout d'abord, qu'en ce qui concerne les denrées ou marchandises constituant les stocks des ravitaillements municipaux apparaît une assez notable variété, en ce sens qu'à part certains produits de première nécessité qui se retrouvent un peu partout, les communes ont vendu tour à tour suivant les époques et au fur et à mesure des besoins ou des occasions, des produits très divers.

D'une façon générale, le ravitaillement limité à la vente des produits d'épicerie, des boissons, des conserves et des légumes, peut être considéré comme l'opération courante. Plus exceptionnelles sont les entreprises qui se sont étendues, à la vente d'articles tels que la lingerie, le vêtement, et les chaussures. La ville de Belfort notamment, a réalisé des opérations de cette nature avec un office de ravitaillement qui a fonctionné sur une échelle exceptionnellement large puisque, de 1917 à 1920, il a réalisé un total de recettes et de dépenses de 35.000.000 de francs.

Il en fut de même des villes qui, comme Saint-Étienne, ont constitué la majeure partie de leurs approvisionnements aux stocks américains. Toutefois, les recettes et dépenses de Saint-Étienne n'ont atteint que 1.700.000 francs environ. La ville de Cherbourg a également annexé à son entreprise de ravitaillement, la vente de vêtements pour un chiffre de 50.949 francs sur lesquels elle a réalisé un boni de 10.172 francs.

L'intervention municipale a pu revêtir, ici encore, des formes multiples. Tantôt, les communes se sont contentées de se procurer,

le plus souvent auprès des offices départementaux ou de l'État, des objets obtenus par voie de cession et les ont mis à la disposition des commerçants de la localité ; tantôt, elles ont ouvert pour la vente de ces produits, et de ceux acquis à d'autres sources, des magasins gérés par elles. Parfois, comme à Marseille et à Agen, on a pratiqué successivement l'un et l'autre de ces systèmes.

Ici encore, l'importance des locaux et du personnel a été très variable. Des villes dont les magasins fonctionnaient dans des locaux leur appartenant ou dans des boutiques prises à bail, y ont substitué ou ajouté l'édification de baraques, ainsi : Dijon, pour les baraques Vilgrain, et Marseille, qui a dépensé plus de 500.000 francs pour construire des baraques en planches dont une quinzaine subsistent encore.

L'ampleur du rôle des commissions de contrôle a été inégale. Dans des villes comme Limoges ou Belfort, ces commissions, comprenant 9 et 5 membres, ont eu des pouvoirs d'administration très étendus ; ailleurs, elles n'ont exercé qu'une moindre activité.

En ce qui concerne les achats et les ventes, et notamment la fixation des prix, il n'y a rien à ajouter aux observations relatives aux boucheries. On peut noter une particularité de l'épicerie de Chelles, consistant à accorder des dégrèvements allant de 5 à 25 p. 100 aux familles de mobilisés.

Un règlement du service n'a pas été établi partout. De grandes villes comme Bordeaux ou Limoges s'en sont passé. A Marseille, au contraire, on a donné le nom de cahier des charges au texte revêtu de l'approbation préfectorale qui contenait la réglementation du service.

Les produits débités dans les magasins d'approvisionnement, à la différence des viandes fraîches de boucherie, sont presque tous contenus dans l'énumération de la loi de 1916, et, en général, l'intervention des préfectures s'est manifestée pour la cession aux communes de nombre de ces produits, alors qu'il n'en était pas ainsi pour les viandes autres que les viandes congelées.

Mais bien que cette circonstance ait rendu les opérations municipales tributaires de la loi de 1916, beaucoup de communes l'ont ignorée. Le fait, qu'un règlement municipal était promulgué et que ce règlement visait la loi de 1916, n'était même pas, très souvent, démonstratif de l'application de cette loi. Ainsi, les villes d'Agen, de Montargis et de Vichy, tout en plaçant leurs services de ravitaillement dans le cadre de la loi de 1916 ont, en réalité, pratiqué des errements tout à fait incompatibles avec ses règles.

Le Gard a été un département dans lequel plus de 30 communes ont, après avoir inscrit régulièrement des crédits à leurs budgets, ouvert des magasins de ravitaillement exclusivement alimentés par l'Office départemental. Toutefois c'est à l'aide d'une avance de banque de 100.000 francs jointe au crédit ouvert à son budget que la ville de Nîmes a entrepris ses opérations.

A fortiori quand elles se sont approvisionnées à d'autres sources, il a été fréquent que tout en étant administrées en régie par les municipalités, ces entreprises aient fonctionné à l'aide de deniers ayant une autre origine que les fonds municipaux. Il en fut ainsi à Sainte-Menehould, où l'avance de 13.389 francs consentie par la ville en novembre 1914 a été reversée en 1917 dans la caisse municipale. et où les opérations se sont poursuivies à l'aide de fonds fournis par les commerçants en vins. A Nancy, le système consistant à recourir à des fonds privés a été dès l'origine adopté par la ville, dans le désir de soustraire les comptes municipaux à l'ennemi en cas d'occupation.

De ce que les villes ont été pour leur approvisionnement en rapports plus étroits avec le département il ne s'en est pas suivi plus de régularité dans les pratiques financières. Les cessions ont toujours donné lieu à versements dans la caisse des Trésoriers généraux par les receveurs municipaux et sur mandats des maires, mais pour l'ensemble des autres opérations on constate les errements les plus divers.

Ici fonctionnait un Comité privé auquel le receveur municipal a fait des avances, là un régisseur était nommé. mais les fonds provenaient d'un emprunt à un particulier : à Cannes, le receveur municipal était autorisé à avancer jusqu'à 300.000 francs à un régisseur, dont le compte était entièrement autonome et qui lui en devait faire le remboursement ; à Agen, un Office municipal recevait de la ville une avance de 100.000 francs, constituée par des marchandises en nature, qui, aux termes du règlement, devait être déposée en banque au nom de son trésorier. A Vichy, les opérations étaient principalement effectuées, par l'intermédiaire d'une banque, sur compte courant ouvert aux bureaux de ravitaillement et sur chèques portant le nom du maire, mais signés du régisseur etc.. A la vérité il n'est pas possible de donner un aperçu complet des multiples constatations relevées en cette matière.

Ce qu'on peut dire à la décharge des administrations, c'est qu'ici encore les opérations effectuées en marge des règles de la comptabilité publique n'ont pas été les plus maladroitement conduites, ni celles qui ont été décrites avec le moins de souci de régularité. Aussi bien, n'y a-t-il peut-être pas lieu de faire un sérieux grief aux villes qui, pratiquant des opérations pseudo-commerciales, ont cru pouvoir se limiter aux usages du commerce.

L'Inspection générale estime toutefois qu'il ne faudrait pas tomber dans l'exagération consistant à soutenir que cette tendance était manifestement inhérente au caractère des opérations effectuées. Certaines villes, en effet, ont su tirer du décret de 1916 un système de comptabilité assez souple pour pouvoir y adapter très facilement leurs opérations quasi-commerciales. Seules l'ignorance de cette législation, les habitudes antérieurement contractées par les personnes placées à la tête de ces services, la passivité des receveurs

municipaux, l'insuffisance de la tutelle, ont permis d'instaurer des pratiques que la loi n'avait pas admises et qui, sans présenter des avantages de simplification bien appréciables, offrent l'inconvénient de ne pouvoir s'accommoder avec le contrôle auquel doivent se prêter les opérations de toute nature effectuées par les personnes morales publiques à l'occasion d'un service public.

Boulangeries. — Poissonneries. — Laiteries.

Les boulangeries, poissonneries et laiteries municipales ont été beaucoup moins répandues que les boucheries et magasins de ravitaillement.

Les multiples interventions auxquelles les communes ont eu recours pour assurer l'approvisionnement en farines, de même que les mesures de contrôle des prix et les précautions contre le gaspillage, qui n'étaient la plupart du temps que l'application de dispositions d'ensemble d'origine gouvernementale, ne furent que très rarement complétées par l'installation de magasins municipaux de fabrication et de vente de pain.

Il en était ainsi, alors même que des villes comme Caen, Dijon ou Embrun, ouvraient des magasins pour l'achat et la vente des farines. A Millau, une véritable boulangerie a été créée par la ville, mais elle fut très rapidement rattachée à une minoterie. A Remollon (Hautes-Alpes), les fonds de roulement s'élevant à 500 francs furent fournis par un particulier, et l'ouvrier pris par la ville, exploitait le fond pour son compte; il fit environ 7.000 francs d'affaires pendant le premier semestre 1918.

Des fours municipaux ouverts dans le département de l'Aude, (Paraza, Pouzols, Sainte-Valière,) paraissent avoir eu, d'après les résultats de leur exploitation une plus grande importance, les recettes et les dépenses ayant atteint de 37 à 41.000 francs.

On trouve des chiffres analogues, à Sainte-Menehould, pour une boulangerie municipale.

Quant à la boulangerie de Chauvigny dans la Vienne, qui a fonctionné en 1920, les chiffres fournis par la préfecture semblent correspondre à un développement exceptionnel, puisqu'ils se sont traduits par 394.254 fr. 81 de recettes contre 385.927 fr. 84 de dépenses.

Les poissonneries municipales n'ont été instituées que dans un petit nombre de localités. Celle de Cherbourg, qui n'était pas directement exploitée par la ville mais pour son compte par un concessionnaire, a vendu pour 26.635 fr. 10 de poisson et subi un déficit de 5.000 francs. A Verneuil (Eure) la ville a effectué la vente du poisson au prix de revient. De même à Caudebec-les-Elbœuf; à Montpellier il a été réalisé par la ville un chiffre de recettes de 91.773 fr. 56 contre 105.115 fr. 77 de dépenses.

La laiterie municipale est plus fréquente. Elle pourrait même rentrer dans le cadre des entreprises municipales permanentes, car son objet, tout en étant de parer au déficit d'un approvisionnement

est, en même temps, d'instituer une sorte de priorité parmi les consommateurs au profit de certaines catégories, en général tributaires de l'assistance: les enfants, les vieillards et les malades.

A Cherbourg, à Angers, à Roanne, à Morlaix etc. ce service n'a eu qu'une durée assez courte, au contraire, à Nantes et à Caen l'institution se poursuit.

A Cherbourg et Angers, les municipalités ont réalisé un boni d'un millier de francs; à Roanne, le déficit est de 2.000 francs environ.

Lille a organisé un service de vente de lait de chèvre et a dépensé 26.771 fr. 69 contre 1.869 fr. 50 de recettes seulement. A Pont-à-Mousson la laiterie qui a fonctionné en 1917 et 1918 a réalisé 17.323 fr. 75 de recettes contre 9.290 fr. 45 de dépenses.

Les villes de Montpellier, Rennes et Évreux ont donné plus d'ampleur à leurs opérations. Montpellier accuse 238.585 fr. 65 de recettes contre 236.308 fr. 92 de dépenses; Rennes 142.293 fr. 95 contre 141.623 fr. 32; Évreux 114.916 fr. 50 contre 113.190 fr. 95 et le léger bénéfice a été consacré à des primes d'allaitement.

La laiterie municipale de Morlaix était dotée d'un règlement aux termes duquel il était tenu, par le préposé à la distribution, un compte journalier des quantités de lait vendues avec indication du prix de vente par litre. Le produit de la vente était versé à la caisse municipale tous les 15 jours. Les recettes ont été de 43.152 fr. 80 contre 43.153 fr. 20 de dépenses.

La laiterie municipale de la ville de Nantes a été instituée par un arrêté municipal du 21 décembre 1916 modifié le 30 mars 1920.

Aux termes de ce règlement, le lait stérilisé provenant de la laiterie est exclusivement réservé à l'alimentation des enfants du 1er âge (de moins de 1 an). Le lait courant est attribué en premier lieu aux établissements municipaux d'hygiène, à l'œuvre de la Goutte de lait, aux œuvres du bureau de bienfaisance, aux œuvres privées, enfin aux particuliers. Les personnes qui justifient de leur situation nécessiteuse peuvent en obtenir la fourniture gratuite. En 1921 il a été débité 73.000 litres. Les recettes se sont élevées à 27.126 fr. 01 et les dépenses à 134.956 fr. 29. C'est dire qu'un service semblable est une véritable institution d'assistance.

Dans le Calvados, le système inauguré en 1920 est plus complexe; il repose sur l'institution d'une société dite Mutuelle laitière, fondée pour 5 ans, et dont les statuts ont été déposés à la préfecture et publiés au *Journal officiel* du 22 décembre 1920, conformément à la loi de 1901. Elle a pour objet de fournir aux municipalités qui en font la demande, la quantité de lait nécessaire aux besoins les plus urgents de la population.

En 1921, la ville de Caen avait organisé 40 dépôts pour la vente lait et on débitait une moyenne de 2.500 litres par jour. Du 1er juillet 1921 à fin octobre 1922, il avait été livré 1.529.914 litres de lait à la ville de Caen, 229.560 litres à celle de Lisieux et 353.372 litres à d'autres municipalités du département.

Vente de combustibles.

Le ravitaillement en combustible, spécialement en charbon, a été une des préoccupations constantes des pouvoirs publics au cours de la guerre. Une réglementation abondante découle à cet égard de textes comme la loi du 17 avril 1916, qui a établi le droit de réquisition et de taxation, le décret du 23 mars 1917 sur la déclaration des stocks, celui du 27 juin 1918 instituant le système du contingentement par les cartes, celui du 4 octobre 1918 donnant au préfet le pouvoir de régler les conditions de vente..,etc....

Aussi bien, si les dernières initiatives municipales ci-dessus exposées furent relativement rares, extrêmement fréquentes, au contraire, ont été les interventions des communes dans l'achat et la vente de charbon et de bois de chauffage. A Belfort, Marseille, Lille, Le Havre etc., ce service n'a constitué qu'une branche des services généraux de ravitaillement. Mais il y a eu également bien des localités qui ont borné là leur action, parce qu'il leur est apparu que c'était sur ce point que les besoins de leur population étaient le plus insuffisamment satisfaits. (Ainsi : Clermont-Ferrand, Riom, Elbeuf, Sablé, Lure, Alençon, Vendôme, Romorantin, Châteauroux etc.).

Il est facile de voir, d'autre part, qu'en cette matière plus qu'en toute autre, les communes ont été en rapports étroits avec les organes départementaux. C'est surtout par l'intermédiaire des préfectures qui constituaient soit des groupements charbonniers, soit des offices départementaux, que l'approvisionnement des populations s'est fait dans la grande majorité des cas, et les communes ont pu suivre, à cet égard, des errements qui leur étaient plus ou moins imposés ou recommandés par les organismes dont elles étaient les intermédiaires auprès de leurs habitants.

On peut rappeler, par exemple la délibération du Conseil général de la Seine du mois d'octobre 1915 qui, constituant un stock départemental, a subordonné la fourniture aux communes au vote par leurs Conseils municipaux d'une délibération conçue en termes uniformes, et par laquelle ils s'engageaient à rembourser les avances départementales à raison des 4/5 du prix de revient du stock, et à ne pas revendre ce combustible à un prix supérieur au prix de revient. Ce dernier devait être calculé en faisant état des dépenses de toute nature exposées pour la constitution des stocks, hormis les frais relatifs à l'installation des parcs d'approvisionnement.

Mais à côté de cette source d'approvisionnement qui a été quasi générale, certaines communes, pour compléter leurs stocks, se sont adressées directement aux mines elles-mêmes et leurs opérations à cet égard ont échappé à toute tutelle préfectorale.

Réglementée par une législation particulière qui était applicable en l'absence d'organisation des régies municipales, la fourniture du charbon, comme du bois de chauffage, n'était pas énumérée dans la loi de 1916 relative aux cessions.

Néanmoins, on a pu trouver des communes qui ont géré leur service en conformité de ses dispositions, de même qu'ici encore bien des maires ont pris des arrêtés municipaux visant ce texte, sans pour cela que celui-ci ait été appliqué en fait.

Du reste, si un certain nombre de communes ont cru devoir édicter un règlement de service, bien d'autres s'en sont dispensées. (Alençon, Laigle, Bouligny, Donvillers, Stenay etc...).

En général, les services municipaux ont fonctionné sous l'autorité d'un régisseur. Mais il a été plus fréquent que dans les autres services de ravitaillement de ne confier à ce préposé que des fonctions d'organisation et de surveillance, et de laisser au receveur municipal le soin de procéder aux encaissements. Le bois et le charbon, en effet, n'étaient délivrés que sur production de cartes et à la suite d'un contingentement par ménages. Les quantités en étaient connues par avance, et il n'appartenait pas aux acheteurs de les fixer. De plus, les distributions avaient lieu à certains jours et à certaines heures; d'où possibilité pour les acquéreurs d'acquitter préalablement les prix à la recette municipale et de se munir d'une quittance qu'ils présentaient en même temps que le bon de livraison au préposé avant l'enlèvement de la marchandise. Aussi, beaucoup de villes s'en sont tenues à ce système.

La fixation de prix de vente différents a été très fréquente, non seulement, au profit des établissements publics, mais au bénéfice de certaines catégories de nécessiteux. Toutefois il est rare que la prise en charge de cette dépense se soit traduite par l'inscription d'un crédit au budget de la ville; le plus souvent c'est par une majoration du prix de vente par rapport au prix de revient que les villes ont récupéré ce déficit sur le reste de la population.

Il ne serait guère possible de résumer d'une façon complète les observations auxquelles les enquêtes de l'Inspection générale ont donné lieu. Il faut se borner, comme précédemment, à quelques exemples.

Parmi les villes qui ont limité leur initiative à cette fourniture, les procédés les plus divers ont été suivis.

A Clermont-Ferrand, la ville a ouvert un compte hors budget et s'est livrée à l'achat et la vente du bois de chauffage et du charbon. Il n'y a pas eu de règlement. La vente s'est effectuée dans les dépôts sur bons délivrés par le maire et les encaissements ont été effectués à la recette municipale.

A Riom, au contraire, ce service a fonctionné en dehors de toute intervention du receveur municipal. C'est le secrétaire de mairie qui a organisé l'achat et la vente du bois de chauffage. Un fournisseur céda à la ville 600 tonnes de bois, devant être vendues à raison de 63 francs la tonne; la ville procéda à cette vente et en versa le produit entre les mains du fournisseur, sans qu'aucun compte de ces opérations ait été dressé.

A Elbeuf, les deux entreprises municipales de fourniture de bois

et de charbon ont fonctionné en vertu de règlements rigoureux et conformément au décret de 1916.

Pour le charbon, la ville emprunta successivement l'intermédiaire de 4 grossistes, puis celui de la compagnie d'éclairage. Un comité était chargé de la constitution des stocks, de la fixation des prix de vente aux grossistes, aux détaillants et aux consommateurs. La vente à ces derniers avait lieu sur présentation de cartes avec bons attenants. Le receveur municipal encaissait les prix et les reversait à la Trésorerie, le charbon stocké et vendu étant celui du département. L'opération a porté sur un chiffre de dépenses de 4.901.854 francs contre 4.849.906 francs de recettes, soit un déficit de 51.948 francs qui provient en grande partie d'un incendie qui a eu lieu à l'entrepôt. D'ailleurs, il doit être largement atténué par une créance qu'a la ville sur le département à titre de péréquation.

Pour le bois, l'achat et la vente ont également eu lieu en vertu d'un règlement prévoyant l'intervention d'un régisseur des recettes et d'un comptable-matières. La vente avait lieu sur présentation des bons délivrés par le maire et de la quittance du régisseur. La dépense a été de 56.549 fr. 91 et la recette de 33.795 fr. 07.

Ce déficit provient de ce que le stock de bois avait été constitué en vue de parer à l'insuffisance éventuelle de charbon. Or, celui-ci n'a pas fait défaut. Aussi, plusieurs stocks de bois restèrent invendus et, en septembre 1921 et avril 1922, le Conseil municipal dut-il décider de céder l'un au bureau de bienfaisance, et d'utiliser l'autre à la chaufferie des chaudières de l'usine municipale des eaux.

Les opérations d'approvisionnement et de vente de bois de chauffage de la ville de Nîmes ont revêtu une certaine ampleur, puisque sur un crédit de 150.000 francs ouvert à cet effet, la ville fit l'acquisition de 55 hectares de forêts (24.000 francs) acheta une scierie (22.000 francs), installa un entrepôt et ouvrit 4 magasins de vente.

Le service était dirigé par un régisseur général qui versait le produit de ses recettes au receveur d'octroi, lequel les reversait à la recette municipale.

De 1918 à 1921 les dépenses s'étaient élevées à 208.906 francs et les recettes à 102.712 francs. Il restait un stock de 250.000 kilos de bois et de 15.000 fagots à liquider.

Le plus grave défaut qu'accusent ces services, alors même qu'ils ont fonctionné avec toutes les apparences de la régularité, c'est l'absence, presque partout, de comptabilité-matières.

Ainsi à Agen, l'Inspecteur général chargé de l'enquête a déclaré qu'il ne lui a pas été possible de préciser la quantité de bois achetée par la ville. Il n'a trouvé ni les éléments de la totalisation complète des quantités vendues, ni l'indication des déchets survenus en cours de transport, ni celle des pertes subies dans les magasins, puisque ces pertes n'ont jamais été constatées par des récolements.

Il en a été de même à Montargis. Les quantités emmagasinées ne donnaient pas lieu à une pesée ni à une prise en charge ; les ventes

s'effectuaient sur production de bons extraits de registres à souches, servant également à d'autres opérations, qu'on ne conservait pas, et toute totalisation devenait, par suite, impossible. En outre, des ventes faites aux établissements publics ne donnaient pas lieu à recettes chez le comptable, etc...

L'Inspecteur général chargé d'une vérification d'ensemble dans la commune de Saint-Galmier a constaté, en ce qui concerne le charbon, dont l'achat était effectué par le maire, qui payait à l'aide de chèques, qu'aucune pesée, aucune prise en charge n'était opérée à l'arrivée chez les marchands, et qu'aucun d'eux n'était constitué régisseur-comptable. Un préposé procédait aux livraisons mais ne tenait d'autre comptabilité qu'un registre mentionnant les quantités vendues et les prix touchés.

Les marchands de charbon ignoraient les quantités qu'ils recevaient; ils ne connaissaient que celles qu'ils vendaient ainsi que les prix qu'ils percevaient et versaient à la recette municipale. Quant au receveur municipal il était limité à encaisser les sommes remises par ces marchands sur titres de recettes établis par la mairie. Aucune comparaison ne pouvait être faite par personne entre ce qui était acheté et ce qui était vendu.

Il eût été pourtant possible, dans toutes les localités, d'apporter plus de régularité et de précision dans la surveillance des stocks.

Ouvroirs.

L'installation par certaines villes d'ateliers municipaux de confection de vêtements ou objets de lingerie a visé le double but de fournir plus particulièrement à l'autorité militaire des objets d'entretien de la troupe, et de remédier à la crise du chômage.

Ces ateliers ont été de très inégale importance, et quant à la durée des travaux entrepris et quant au nombre des ouvriers qui y étaient employés.

A Nancy, fonctionnaient de 1914 à 1920 d'importants ateliers destinés à la confection non seulement d'objets vestimentaires, mais de sacs à terre. Le montant des recettes de cette exploitation s'est élevé à 3.573.359 fr. 69 contre 3.117.683 fr. 38 de dépenses Il faut y joindre un atelier-école de broderie qui a fonctionné de 1915 à 1917. Ses recettes ont été de 46.796 fr. 01 contre 87.143 fr. 10 de dépenses.

La ville de Nîmes a créé également d'importants ouvroirs pour la confection de vêtements militaires ; ils ont groupé plus de 2.000 ouvriers et réalisé des recettes et des dépenses de 1.151.874 fr. 16 contre 1.001.874 fr. 16.

A Chalon-sur-Saône, des marchés furent passés avec l'Intendance en 1916, aux termes desquels la ville prenait en charge la confection de vareuses et de pantalons. Les recettes ont atteint 337.352 fr. 80 contre 314.485 fr. 39 de dépenses.

A Draguignan, des ateliers ont fonctionné du 20 avril 1916 au 12 mai 1921. Les chiffres des recettes et des dépenses ont été de 332.792 fr. 90 contre 321.949 fr. 25.

A Pierrefeu (Var), le fonctionnement d'ateliers, du 25 octobre 1916 au mois d'octobre 1919, s'est traduit par 73.270 fr. 13 de recettes contre 67.438 fr. 62 de dépenses.

A Montpellier, on a réalisé 537.418 fr. 77 de recettes contre 523.344 fr. 59 de dépenses.

Des ateliers analogues ont été organisés à Guéret, ainsi qu'à Aubusson et Felletin dans la Creuse. Mais leurs opérations étaient gérées par des comités privés; ils n'ont eu de municipal que le nom. Toutefois, à Felletin, la municipalité avait affilié le personnel au fonds de chômage et confondu la comptabilité de l'atelier avec celle dudit fonds. Une enquête de l'inspection des finances aboutit au reversement au Trésor d'une somme de 7.908 francs, montant de subventions accordées par le Ministre du Travail.

C'est également avec des fonds privés fournis par un industriel que fonctionna l'atelier, dit municipal, de Cholet, pour la confection de chandails et de chaussettes. Il était géré par le secrétaire général de la mairie, mais son fonctionnement n'affecta pas le budget de la ville, les fonds restant en caisse lors de sa fermeture (12.000 francs) ayant été distribués aux ouvriers au prorata de leur travail.

RÉSULTATS DES RÉGIES MUNICIPALES TEMPORAIRES

Par le caractère commercial qu'ont revêtu les services municipaux de ravitaillement organisés en régie, tels qu'ils viennent d'être décrits, ils étaient assez rarement appelés à présenter un rigoureux équilibre des recettes et des dépenses. Le plus souvent ils devaient comporter des écarts, soit en excédent, soit en déficit.

Sans pouvoir donner pour l'ensemble des services ainsi organisés des chiffres suffisamment vérifiés, il a semblé qu'il n'était pas sans intérêt de reproduire un certain nombre des résultats par lesquels elles se sont terminées. On aura en même temps une notion de l'importance qu'ont prise ces opérations.

Parmi les communes qui ont réalisé des bénéfices, on peut mentionner :

	Recettes		Dépenses
	fr. c.		fr. c.
Aix.....(ravitaillement).....	3.446.058 54	contre	3.396.590 43
Ajaccio..... —	1.080.362 41	—	1.050.018 25
Avignon..... —	12.869.416 67	—	12.810.455 20
Beauvais.....(boucherie).....	10.143.634 78	—	9.936.251 05
Belfort.....(ravitaillement).....	49.944.441 30	—	49.791.631 14
Blois.....(boucherie).....	634.894 »	—	622.174 18
Cherbourg.....(ravitaillement).....	1.590.603 13	—	1.563 589 43
Dôle.....(boucherie).....	470.496 25	—	449.672 50
Gannat.....(ravitaillement).....	2.413.550 81	—	2.389.733 52
Laval.....(boucherie).....	3.105.256 74	—	3.055.908 15
Lons-le-Saunier....(ravitaillement).....	1.314.168 25	—	1.291.228 50
Macon..... —	684.869 54	—	621.452 79

	Recettes		Dépenses
	fr. c.		fr. c.
Montluçon.....(boucherie).....	766.877 15	contre	753.805 90
Montpellier..... —	1.441.792 39	—	1.060.334 87
Nancy.....(ravitaillement).....	7.625.702 01	—	7.271.649 79
Neufchateau.....(boucherie).....	1.934.979 98	—	1.914.821 77
Orléans.....(ravitaillement et charbon)..	5.608.395 12	—	5.004.060 67
Reims.....(boucherie).....	5.334.916 »	—	5.314.456 34
Remiremont.....(ravitaillement).....	5.705.239 96	—	5.599.640 07
Rennes.....(boucherie).....	2.964.152 04	—	2.881.727 06
— .....(ravitaillement).....	408.289 44	—	290.689 21
— .....(charbon).....	1.151.357 63	—	1.065.522 62
Saint-Étienne.....(boucherie).....	1.705.143 75	—	1.614.739 39
Toul..... —	1.686.921 16	—	1.609.997 51
Toulouse..... —	3.212.354 45	—	3.051.149 20
Tours..... —	4.622.875.60	—	4.584.256 35
— .....(ravitaillement).....	23.949.697 44	—	23.854.922 56
Troyes.....(boucherie).....	4.687.052 »	—	4.545.581 »

Les chiffres ci-après accusent des écarts de moindre importance, ainsi :

Évreux.....(boucherie).....	6.789.598 35	contre	6.789.387 35
Saint-Brieuc..... —	1.471.981 60	—	1.471.409 94

Certaines villes ont réalisé des bénéfices sur certains articles et des pertes sur d'autres ; par exemple : Chartres dont les opérations de boucherie se sont traduites par 1.535.815 fr. 08 de recettes contre 1.510.923 fr. 38 de dépenses, mais celles de charbon par 219.704 fr. 46 de recettes contre 223.425 fr. 74 de dépenses.

A Dijon, le ravitaillement général accuse 7.352.560 fr. 34 de recettes contre 7.268.488 fr. 37 de dépenses ; ici le gain provient de la boucherie : 4.363.554 fr. 35 contre 4.270.499 fr. 78, et du combustible : 930.878 fr. 63 contre 881.727 fr. 04, et la perte, des denrées de ravitaillement : 1.353.064 fr. 74 contre 1.427.211 fr. 20.

A Nevers on a réalisé sur le combustible : 136.483 fr. 06 de recettes contre 120-537 fr. 36 de dépenses, et sur les denrées : 57.877 fr. 64 contre 48.847 fr. 87, alors que la boucherie donne 1.217.966 fr. 15 contre 1.220.230 fr. 23, etc.

Dès le mois de janvier 1921, le Ministère de l'Intérieur s'est préoccupé de la question de l'affectation des excédents. Une première circulaire du 28 juin 1921 prescrivait aux préfets de faire effectuer dans les caisses des receveurs municipaux (et du Trésorier général, quand il s'agissait de régies départementales) les bonis qui n'auraient pas été incorporés aux recettes budgétaires, après distraction, quand il en avait été ouvert, des comptes hors budget.

Le Ministre demandait, à cet égard, la production d'un état devant spécifier, d'une part, si les opérations de ravitaillement avaient été constatées dans la comptabilité communale et, dans ce cas, si les bonis avaient été appliqués à un chapitre budgétaire ou étaient restés imputés au compte hors budget ; d'autre part, si les bonis étaient détenus par un comptable de fait.

En outre, les préfets devaient faire connaître, pour chaque régie, le montant des dépenses d'achat de denrées et des frais d'administration, le montant des recettes, le chiffre des bonis avec indication éventuelle des prélèvements supportés par eux, l'évaluation des marchandises en magasin et des restes à payer.

La circulaire du 7 novembre 1921 a eu pour but de statuer sur l'affectation de ces bonis. Après accord avec le Ministère des Finances, il a été décidé qu'ils pourraient être répartis sous forme de subvention entre les diverses œuvres de bienfaisance ayant un caractère officiel ou privé, ou bien, mais exceptionnellement, employés à des dépenses d'utilité publique communale ou départementale.

Les préfets étaient en conséquence invités à faire parvenir un état des bonis constatés, des prélèvements effectués sur eux, du montant des fonds déposés à la recette municipale, (ou à la Trésorerie), et des propositions d'affectation des Conseils municipaux ou généraux.

En regard des résultats précédents, on peut ranger, à titre d'exemples, dans la catégorie des exploitations municipales dont les comptes sont déficitaires, les villes ci-après :

	Recettes		Dépenses
	fr. c		fr. c.
Alais.....(ravitaillement).....	1.772.697 20	contre	1.794.470 17
Carpentras.....(boucherie).....	590.120 77	—	608.281 77
Cavaillon..... —	1.307.187 97	—	1.314.651 16
Coutances..... —	298.012 70	—	328.726 10
Héricourt..... —	408.726 52	—	414.240 07
Saint-Lô..... —	961.673 94	—	996.402 02

Le déficit qui a été le résultat d'un certain nombre de gestions municipales a pu avoir des causes diverses. Il en est qui ne sont nullement inhérentes au caractère municipal de ces entreprises et qui se seraient vraisemblablement fait sentir, comme on a pu d'ailleurs le constater en fait, sur toute exploitation privée de même nature. Bien des industries et des commerçants libres, en effet, ont été surpris, comme les villes commerçantes, par la brusquerie de certains écarts de prix qui ont fait succéder des périodes de baisse imprévisibles à une hausse que n'avait pas toujours provoquée à lui seul le facteur économique du rapport entre la production et la consommation. Et les pertes subies de ce fait ont été, pour les uns comme pour les autres, d'autant plus cuisantes, que les villes, comme les commerçants libres, avaient moins su résister au péril du stockage de certains produits.

Le présent rapport ne saurait analyser, pour chacune des gestions déficitaires, les causes générales ou particulières de ces déficits. On peut toutefois donner quelques exemples.

La ville de Cannes a fait des opérations de ravitaillement complexes qui se sont traduites par un important déficit. Or, l'explication donnée par les fonctionnaires municipaux a tendu à établir que sa cause principale a été l'obligation où la ville s'est trouvée d'accueillir certaines quantités de denrées fixées par le département, à

des prix, également imposés, sujets, au lendemain même de la réception de ces produits, à une baisse très brusque. Il en aurait été ainsi, notamment, pour d'importants approvisionnements de riz. Les services municipaux auraient été victimes également d'une soudaine augmentation du prix des sacs contenant les farines dont la facture n'aurait été présentée à la ville que postérieurement à la revente par elle de ces sacs aux prix antérieurs. Ainsi, le total de ses opérations s'est traduit par 7.469.564 fr. 40 de recettes contre 7.582.075 fr. 40 de dépenses, alors que sur la boucherie seule des bénéfices avaient été réalisés : 2.251.994 fr. 90 contre 2.225.936 fr. 15.

Il y a eu des villes qui ont éprouvé des pertes par suite de circonstances tout à fait occasionnelles. Telles la ville d'Elbeuf pour un approvisionnement de charbon consumé dans un incendie ; la ville de Moulins, dont les opérations de boucherie se sont terminées par un déficit de 22.432 fr. 75, somme qui correspond au prix de 3.500 kilogs environ qui se sont trouvés avariés au cours de l'année 1921 par suite d'un accident survenu à l'usine frigorifique. A Quimper, où les opérations se sont terminées par 155.639.703 francs de recettes contre 167.703 fr. 23 de dépenses, cet écart serait dû à l'avarie d'un wagon de viande frigorifiée.

Quant aux pertes subies sur des quantités de marchandises stockées au cours d'une période de hausse, et atteintes par la baisse, elles sont évidemment très fréquentes. C'est ce qui est advenu à Elbeuf et à Vichy pour des approvisionnements de bois.

Parmi les causes qu'on peut qualifier d'inhérentes au caractère municipal des entreprises, il convient de citer, surtout, la manière défectueuse de calculer le prix de revient. Il a été fait allusion, au cours de ce rapport, aux difficultés que présente un tel calcul, surtout pour la boucherie. Elles sont d'autant plus difficiles à surmonter que les dirigeants de ces entreprises sont moins familiarisés avec les pratiques commerciales.

Ainsi, les calculs refaits après coup ont permis d'établir que la ville d'Agen avait vendu des marchandises à un prix inférieur à leur prix de revient, parfois même à leur prix d'achat.

Les décisions prises de consentir à des services publics municipaux des prix de faveur pour la livraison de certaines marchandises ont pu agir — le cas a été constaté notamment à Agen — pour provoquer ou pour accentuer une gestion déficitaire.

Mais la cause la plus générale, qui avait un caractère en quelque sorte inéluctable et, on pourrait dire, accepté, voire voulu par les villes, a été la poursuite par elles d'une lutte contre la vie chère sous la forme d'une concurrence contre le commerce libre.

L'insuffisance du prix de vente par rapport au prix de revient a été ici dictée par la volonté d'obtenir, fût-ce au prix des deniers municipaux, une baisse générale sur les marchés.

Il en fut ainsi dans l'Aude par exemple, où une ville, pour une période de 4 ans, a subi un déficit de 47.603 fr. 25 qui ne paraît pas

avoir d'autre cause que l'insuffisance réfléchie du prix de vente. Le régisseur général de cette entreprise indiquait également à l'inspecteur général que la clientèle était plus exigeante dans un établissement en régie, que le poids était mieux fait, en somme que ce que la ville perdait en argent, elle le gagnait en réputation de bon fournisseur.

L'exemple le plus saisissant de cette politique de sacrifices se trouve dans une gestion municipale dont les opérations de ravitaillement ont atteint un total de recettes de 1 470.888 fr. 33 contre 1.925.500 fr. 52 de dépenses, soit un déficit de 463.998 fr. 21 sans compter le coût de diverses installations.

Il a semblé à l'Inspecteur général enquêteur que si un contrôle plus étroit s'était exercé sur les opérations pratiquées, ce dernier déficit eût pu être très sensiblement réduit. Néanmoins, la volonté nettement exprimée par les fonctionnaires municipaux de contraindre à la baisse les commerçants locaux, but qui aurait été d'ailleurs atteint, paraît-il, leur a fait considérer que le sacrifice ainsi imposé aux contribuables n'avait pas payé trop cher le bénéfice que ceux-ci ont fait comme consommateurs.

C'est évidemment un point de vue que l'Inspection générale, sans pour cela souscrire intégralement à l'opinion ainsi exprimée, n'a garde de méconnaître. Aussi, quand le déficit constaté à la clôture d'opérations de régie est contenu dans les limites compatibles avec le degré d'importance de la ville intéressée et l'étendue des opérations commerciales qui ont été réalisées, il serait injuste de ne pas mettre en balance le bénéfice que les consommateurs ont retiré d'une baisse plus ou moins générale des prix.

Mais il faut convenir que c'est une appréciation assez délicate, et qu'aucun calcul rigoureux ne pourra faire ressortir quel est le chiffre des économies venant en compensation de celui des charges.

De plus, si la défaillance ou l'insuffisance du commerce libre peuvent légitimer, sans le moindre doute possible, l'intervention de l'action municipale, l'Inspection générale estime que le motif uniquement tiré de la cherté des prix est un de ceux dont il ne convient de faire état qu'avec beaucoup de circonspection sous peine d'exposer les finances des communes aux pires aléas.

Il est à craindre que les communes qui voudraient entreprendre de propos délibéré une lutte contre la vie chère n'atteignent à cet égard qu'un résultat passager, tout en compromettant irrémédiablement leur propre situation financière.

Ce n'est donc que sous un large bénéfice d'inventaire que l'Inspection générale admet le principe des régies municipales volontairement orientées vers le déficit.

Et ceci conduit à la question du maintien, au delà des époques de trouble ou de défaillance économiques, des régies municipales temporaires.

L'éventualité de la mise au point de la législation ou de la réglementation à appliquer aux régies sera reprise en manière de conclusion au présent rapport. Il convient seulement ici de mentionner d'une part une constatation tirée des rapports de tournée, d'autre part, une tendance qui s'est traduite de la part de certaines villes par des demandes d'approbation au Ministre, du maintien de leurs services municipaux.

Des rapports d'inspection déposés dans le courant de l'année 1922 signalent, en effet, que des services municipaux de ravitaillement dont l'institution remonte soit aux premières années de la guerre, soit à beaucoup plus tard, sembleraient prendre un caractère de permanence que ne justifieraient plus ni la prolongation des circonstances qui les ont fait créer, ni même les conditions dans lesquelles ils sont exploités, et qu'au surplus ils se traduisent par des pertes. Sans doute, quand les villes réalisent des bénéfices et que les réclamations du commerce libre ne se font pas menaçantes, sont-elles parfois tentées de prolonger au delà du terme normal des exploitations qui leur procurent des avantages financiers. Mais il en est d'autres qui ne donnent comme motif à leur persistance que la faveur dont elles jouissent auprès du public, qui accepte de compenser le gain qu'il réalise comme consommateur par le sacrifice qu'il subit comme contribuable.

Quoi qu'il en soit, l'Administration centrale du Ministère, quand elle a été saisie des demandes tendant à l'autorisation du maintien de ces services municipaux insiste au contraire pour leur liquidation.

C'est ainsi que la ville de Chaumont, en instance devant le Conseil de préfecture à la suite d'un pourvoi intenté contre une délibération de son Conseil municipal tendant à prolonger la durée de son service de ravitaillement, a consulté le Ministère sur le point de savoir s'il considérait ce maintien comme légitime. La réponse de l'Administration supérieure a été négative.

La ville de Marseille qui possède un important service de ravitaillement remontant à 1918 et fonctionnant en vertu d'un cahier des charges qu'avait approuvé à cette époque le préfet des Bouches-du-Rhône, dans le sens de la loi de 1916, a sollicité à la suite de la caducité de cette loi pareille approbation de la part du Ministère Celle-ci ne lui fut pas accordée en l'absence de texte prévoyant une telle procédure.

RÉGIES MUNICIPALES PERMANENTES

Ainsi qu'il a été exposé au début de ce rapport le contrôle de l'Inspection générale en matière de régies permanentes a été limité aux régies qui n'ont pas un caractère industriel (eau, gaz, électricité), fiscal ou domanial (octroi, poids et mesures, halles et marchés), et qui ne rentrent pas dans la catégorie des monopoles communaux (pompes funèbres, abattoirs). Il n'a envisagé que les

services exploités par les communes soit en matière d'hygiène ou d'assistance, soit dans un but récréatif (bains-douches populaires, fourneaux économiques, soupes populaires, cantines scolaires, théatres et cinématographes).

Bains-douches.

L'exploitation en régie par les villes d'un établissement de bains-douches est chose fréquente. Non seulement elle rentre bien dans les attributions de salubrité et d'hygiène, mais il existe une législation particulière (loi du 5 février 1851) qui reconnaît expressément aux communes le droit d'établir ou de subventionner des bains publics gratuits ou quasi gratuits.

En outre, depuis la loi de 1907, instituant un prélèvement sur le produit des jeux, il est très fréquent que, pour la construction de ces établissements, les villes bénéficient de subventions du Ministère de l'Intérieur, imputées sur ce fonds des jeux.

D'une façon générale, les conditions dans lesquelles est assurée l'exploitation par les villes d'établissements de cette nature ne comporte pas de critiques. Il va sans dire que ces établissements sont très différenciés, puisque celui exploité par la ville de Toulouse, par exemple, qui remonte à 1897 n'a coûté que 7.000 francs d'installation, alors qu'à Montluçon, par exemple, l'établissement construit en 1913, presque luxueux, comprenant 18 cabines, est revenu à plus de 80.000 francs.

Mais pour s'en tenir à leur fonctionnement, celui-ci repose presque toujours sur des pratiques analogues, entièrement conformes aux règles de la comptabilité communale.

On trouve très généralement un règlement qui mentionne le prix des bains ou douches et des fournitures accessoires, les jours et heures d'ouverture de l'établissement. Quelques-uns (ceux de Vitré, de Caudry) sont très détaillés et vont jusqu'à limiter la duré du séjour dans les cabines.

Le personnel est constitué le plus souvent par un gérant qui reçoit un traitement fixe, et, quand il est possible, comme à Montluçon, bénéficie du logement. Dans certaines villes il y a également un régisseur, qui peut d'ailleur ne pas gérer uniquement cette exploitation ; c'est le cas à Toulouse.

La comptabilité de ces services est très simple. La mairie confectionne des tikets que le receveur municipal prend en charge et dont il approvisionne, également sur prise en charge, le régisseur ou le gérant. Celui-ci, après avoir perçu le prix des tickets sur les clients, fait à la caisse municipale le versement quotidien ou hebdomadaire de ses recettes.

Le receveur municipal, d'autre part, acquitte sur mandats les dépenses de personnel et de fournitures.

La ville de Grenoble assure un service de bains-douches dans des

conditions un peu différentes. Elle entretient la balnéation et le matériel, mais son gérant touche le prix des bains comme rétribution ainsi qu'une indemnité fixe de 900 francs. A Pau, l'exploitation de trois établissements de bains-douches était faite jusqu'à ces derniers temps par la Caisse d'épargne qui avait fourni un capital de 30.000 francs ; la ville garantissait à ce capital un intérêt de 3 p. 100 et couvrait le déficit d'exploitation. Cette façon d'opérer ayant encouru les critiques de la Cour des Comptes, une délibération du Conseil municipal du 17 novembre 1922 a décidé la gestion directe par la ville. Dans certaines villes comme Nantes, Reims, Dijon le service comporte en outre des lavoirs municipaux. A Oyonnax, il y a une blanchisserie mécanique qui constitue une exploitation distincte du simple lavoir dont tout le monde peut se servir.

Les tarifs sont très variables. Il y a eu récemment des majorations qui peuvent paraître excessives. L'Inspection générale a relevé jusqu'à 3 francs pour les bains et 1 fr. 20 pour les douches. Par contre, le prix est, à Toulouse, de 0 fr. 30 ; à Montluçon, de 0 fr. 50 et 0 fr. 25 pour les enfants des écoles ; à Saint-Étienne de 0 fr. 75, de 0 fr. 50 pour les enfants, et l'on a instauré la gratuité pour ceux des écoles.

L'inégalité que revêtent ces services apparaît à l'examen des recettes et dépenses qui constituent chacune un chapitre du budget des communes. Quelques exemples puisés dans les résultats de l'année 1921 peuvent être suggestifs à cet égard. Ainsi, Montpellier accuse 172.343 fr. 02 de recettes contre 129.992 fr. 95 de dépenses.

Nantes, légèrement déficitaire, a un budget de 202.507 fr. 70 de recettes contre 225.366 fr. 68 de dépenses.

Ces chiffres sont exceptionnels.

Nîmes a eu un établissement qui a réalisé 70.976 francs de recettes contre 65.000 francs de dépenses ; Saint-Étienne, 23.330 francs de recettes contre 48.337 francs de dépenses ; Saint-Dié, 19.937 fr. 90 contre 56.723.000 francs.

La blanchisserie municipale d'Oyonnax a réalisé 92.632 fr. 05 de recettes et 85.493 fr. 57 de dépenses. La plupart des villes, même de population importante, fournissent des résultats plus modestes.

Rennes a réalisé 58.382 fr. 25 de recettes contre 97.310 fr. 25 de dépenses, mais pour l'ensemble des trois derniers exercices.

Au Havre, les recettes ne sont que de 13.200 francs et 10.712 francs (il y a deux établissements) et les dépenses : 15.968 francs et 8.225 francs.

	RECETTES		DÉPENSES
	fr. c.		fr. c.
Toulouse	12.048 90	contre	26.123 43
Dijon	5.767 40	—	6.600 05
Lorient	5.253 65	—	12.852 10
Orléans	3.681 25	—	9.572 32

etc..

Certains fonctionnements paraissent tout à fait ralentis, ainsi à Mézières, où les recettes atteignent seulement 750 francs et les dépenses 400 francs ; à Vic-en-Bigorre, 44 francs et 22 francs.

Fourneaux économiques. — Cantines scolaires.

L'institution par les communes de services de fournitures d'aliments, appelés fourneaux économiques, soupes populaires, restaurants populaires, répond à un but d'assistance, comme les services de bains-douches ou lavoirs publics sont institués pour un but d'hygiène.

Il convient de remarquer que certaines communes pendant la guerre ont exploité, mais seulement à titre temporaire, des organismes de cette nature. Il en a été ainsi à Blois, à Roanne, à Pont-à-Mousson.

A Blois, le service n'a été qu'embryonnaire, puisqu'il s'est traduit par 8.120 fr. 63 de recettes contre 9.323 fr. 95 de dépenses.

Au contraire, il a eu plus d'importance à Pont-à-Mousson, où d'août 1914 à juin 1920, il a été réalisé 45.515 fr. 05 de recettes, mais où il a été dépensé 259.030 fr. 84.

Les restaurants de Roanne ont eu un budget de 69.507 fr. 35 de recettes contre 84. 639.fr. 08 de dépenses. C'est également à titre temporaire qu'ont fonctionné à Lyon, pendant la guerre, des cuisines municipales. Elles avaient leur siège à l'Hôtel-de-Ville et étaient administrées par une Commission municipale. Il était prévu aux statuts que, lors de la dissolution, l'actif serait versé à des œuvres de bienfaisance.

Bien qu'aucune législation n'ait affirmé sur ce point la légitimité des initiatives communales et que, en matière d'assistance, il appartienne plutôt aux bureaux de bienfaisance d'assurer la distribution des secours en nature, (car c'est ainsi que s'analyse la fourniture d'aliments au-dessous du prix courant), il peut sembler que les sacrifices consentis par les villes en pareille matière constituent en quelque sorte des subventions indirectes à leur bureau de bienfaisance et, en tout cas, que ces opérations ne sauraient être considérées comme proprement commerciales.

Tantôt ces institutions sont ouvertes à l'ensemble de la population, avec des facilités spéciales pour les nécessiteux. C'est le cas des fourneaux économiques de Toulouse ou de Tours ; tantôt elles sont réservées à la population enfantine des écoles et s'appellent des cantines scolaires. C'est ce qui fonctionne à Saint-Etienne. La ville du Havre gère les uns et les autres.

Les fourneaux économiques de Toulouse remontent à 1894. C'est un service important étant donné qu'il y a eu jusqu'à 14 établissements et qu'il y en a encore 5 à l'heure actuelle. L'ensemble de la population y a accès moyennant l'achat de tickets dont les prix sont variables et qui donnent droit à la consommation d'une portion. Mais à côté des repas payants, il est fourni des repas gratuits qui sont réservés aux personnes nécessiteuses munies de bons délivrés par la mairie.

Ce service est coûteux pour la ville ; ainsi en 1921 son fonctionnement s'est traduit par un total de 353.785 fr. 56 de dépenses contre 107.095 francs de recettes.

Il a semblé à l'Inspection générale qu'un contrôle plus sévère sur les dépenses pourrait dans divers cas permettre de réaliser des économies.

La question des locaux et du personnel doit, notamment être examinée de très près. Sans aller jusqu'à recommander l'unité de local, ce qui équivaudrait dans les grandes villes à priver, en fait, du bénéfice de l'institution, la population indigente des quartiers trop éloignés de l'établissement unique, il est cependant critiquable de se laisser aller à un trop grand nombre d'établissements. La ville de Toulouse a sagement fait de ramener à 5 ses 14 établissements primitifs.

C'est moins d'ailleurs à raison des dépenses de locaux, qui très souvent sont installés dans des propriétés municipales, que par suite de la multiplication du personnel, qu'il y a là une exagération à éviter.

Ainsi, à Toulouse chaque établissement est pourvu d'un maître-cuisinier, d'un cuisinier et de deux aides-cuisiniers, ce qui fait 4 personnes. On a même dû, à raison de l'application du repos hebdomadaire et de la loi de 8 heures, faire appel à un personnel auxiliaire qui a coûté 24.000 francs de journées de présence en 1920.

Au surplus, ce n'est là que le personnel subalterne en quelque sorte, car le fonctionnement de la régie, quand elle atteint ce degré d'importance, nécessite, pour les achats, notamment, et l'organisation générale du service, un personnel d'administration et de contrôle. Or, à Toulouse le service fonctionne sous la direction d'un régisseur général, d'un contrôleur et de 5 receveurs. On a même été jusqu'à imputer sur les dépenses de cette régie le traitement de deux rédacteurs de la ville pour la besogne administrative qu'elle comporte.

Voilà un premier chef de dépenses qui apparaît nettement réductible et qu'en tout cas la contraction des établissements permet d'amoindrir.

Le système des tickets gratuits qui, évidemment, ne saurait disparaître sans que l'institution perdît son véritable caractère, pourrait également se prêter à un contrôle plus étroit qu'il ne paraît l'être dans des villes où c'est le maire qui délivre ces tickets à la suite d'une enquête bien sommaire.

L'Inspection générale estime, et c'est d'ailleurs ce qui se pratique autre part, que les bureaux de bienfaisance sont mieux qualifiés que les services proprement municipaux pour certifier par la délivrance d'un bon gratuit le degré d'indigence des intéressés.

Au point de vue de la comptabilité, ces services nécessitent l'institution d'un régisseur comptable, tant pour les recettes que pour les dépenses. Pour les dépenses, si des denrées, notamment celles qui sont acquises à la suite d'adjudication, peuvent être acquittées par le receveur municipal sur mandat du maire, (la viande, le pain, le vin), il

faut prévoir que certaines autres, les légumes par exemple, ne pourront être achetées que sur le marché, au comptant. C'est le rôle du régisseur, à l'aide d'avances faites par le receveur municipal.

Quant aux recettes qui sont constituées par le prix des tickets, il faut également que leur perception soit faite par un receveur ou un caissier aux heures des consommations. Celui-ci doit verser au receveur municipal ou au régisseur, le produit de sa caisse aux époques prévues.

A cet égard, à Toulouse, le régisseur prend en charge le montant des carnets de tickets que lui remet le receveur municipal chez lequel il lui est ouvert un compte. Chaque receveur tient écritures de ses recettes au fur et à mesure de la délivrance des tickets et en verse le montant au régisseur qui solde ainsi son compte à la recette. C'est un système très simple qui ne motive aucune observation.

Les fourneaux économiques de la ville du Havre qui remontent à 1896 ne comportent que deux établissements. Le personnel y est réduit; il n'y a pour les deux établissements, qu'un directeur et un magasinier, et, dans chacun d'eux, un cuisinier et un laveur. Il y a des bons gratuits, à côté des tickets payants. Mais ils sont délivrés par le bureau de bienfaisance. Le prix des repas y est moins élevé qu'à Toulouse (0 fr. 20 en moyenne au lieu de 0 fr. 40).

Quant au système de comptabilité il est très analogue, avec cette particularité que le directeur, qui fait fonctions de régisseur général, verse tous les jours au receveur municipal le produit de ses encaissements. Les recettes en 1921 ont été de 68.390 fr. 80 contre 108.723 fr. de dépenses, soit un déficit d'une quarantaine de mille francs.

A Tours, depuis 1909, la ville a ouvert un établissement dont le fonctionnement se traduit par un écart moindre : 104.736 fr. 70 de recettes, en 1921, contre 123.598 fr. 85 de dépenses. Il n'y a qu'un local desservi par 3 employés: un gérant, un préposé, une femme de journée.

On pratique le système des tickets payants et des bons gratuits délivrés par le bureau de bienfaisance. Il y est servi environ 300.000 repas annuellement. Le système de comptabilité et de versement à la recette municipale est analogue aux précédents.

D'ailleurs, parmi les services de cette nature qui ont été visités par l'Inspection générale, celle-ci a constaté presque partout des organisations très similaires et il en est fort peu qui méritent une mention particulière.

On peut signaler toutefois qu'à Montluçon c'est le bureau de bienfaisance et non la ville qui gère les deux établissements qui y fonctionnent. Les dépenses et recettes sont peu élevées : 20.239 fr. 6 contre 38.511 fr. 44 en 1920. Mais en 1917 et 1918, années qui ont correspondu à une époque de travail industriel très intense, l'activité de ces soupes populaires a été exceptionnelle et, par suite, le déficit occasionné plus sensible; ainsi en 1917, 78.694 francs de recettes contre 112.770 fr. 87 de dépenses et en 1918 : 64.554 fr. 60 contre 104.937 fr. 97.

A Château-Gontier, la gestion est confiée aux hospices dans les locaux desquels est installé l'établissement; il ne fonctionne que l'hiver. Ici, pas de régisseur particulier; c'est la Commission administrative qui fait les achats, et c'est le receveur des hospices qui tient la comptabilité. Toutefois en vertu du règlement, le public peut s'approvisionner de tickets à la mairie.

Les restaurants municipaux de Nantes, à l'inverse de la plupart des organismes ci-dessus, s'adressent moins directement à la fraction nécessiteuse de la population. Il y a onze établissements. Les prix sont sensiblement plus élevés que dans la moyenne : 1 fr. 50 et 0 fr. 75 les portions.

En outre, tout au moins pendant les dernières années et jusqu'en 1921, ces restaurants alimentaient des cantines scolaires, des comités de réfugiés et diverses œuvres d'assistance; aussi leurs opérations se sont traduites en 1919 et 1920 par des chiffres exceptionnellement élevés : 469.510 fr. 76 et 481.232 fr. 75 de dépenses contre 370.788 fr. 78 et 375.070 fr. 52 de recettes ; 1921 : 197.639 fr. 85 de dépenses contre 296. 419 fr. 74 de recettes.

Le fonctionnement des cantines scolaires de Saint-Étienne est comparable par son importance à celui des fourneaux économiques de Toulouse, car dans cette ville industrielle où la population est très dense, il n'y a pas moins de 40 écoles dont les 2/3 sont pourvues d'une cantine. Ici la multiplicité des établissements, qui est toujours une cause d'accroissement de dépenses, est plus justifiable que pour les soupes populaires, car il y a un avantage très réel, et pour les parents et pour les enfants, à ce que ceux-ci prennent leurs repas à proximité de l'école.

Néanmoins, cette organisation suppose un personnel assez nombreux et, à Saint-Étienne, nécessite deux employés par cantine, l'ensemble du service étant contrôlé par deux surveillants.

Comme pour les fourneaux économiques, on distingue la fourniture des repas moyennant des tickets payants ou des tickets gratuits.

Le prix des premiers est de 0 fr. 50 à 1 fr. 50 par portion. Quant aux tickets gratuits, ils sont délivrés non seulement par la mairie, mais encore par le bureau de bienfaisance. D'autre part, les associations d'anciens élèves et les œuvres privées peuvent se procurer des tickets qu'elles délivrent gratuitement aux enfants indigents par l'intermédiaire des directeurs d'écoles.

Ce service occasionne à la ville de Saint-Étienne d'assez fortes dépenses. Ainsi en 1921, 323.383 fr. 53 contre 110.210 fr. 70 de recettes.

La ville de Lille seule peut lui être amplement comparable à cet égard, puisque le budget de ses cantines scolaires pour 1921 accuse 397.812 fr. 25 de dépenses contre 26.366 fr. 06 de recettes.

Au Havre, le fonctionnement des cantines scolaires diffère des précédentes en ce sens que ce sont les directeurs d'école qui, moyennant une subvention de la ville, en assument la gestion. L'institution

remonte à 1893; le règlement actuel est du 1er octobre 1920. L'intervention municipale est limitée au paiement du personnel subalterne, à la fourniture du matériel, et à l'attribution aux directeurs d'une somme de 300 francs par mois jusqu'à 50 élèves et 0 fr. 20 par élève en sus de ce nombre.

En 1921 les dépenses ont été de 38.160 francs pour le salaire du personnel, 35.000 francs alloués aux directeurs, 6.500 francs pour les frais de matériel.

La ville ne fait ici aucune recette et ce sont les directeurs d'écoles qui perçoivent le prix des tickets payants. Ces prix sont peu élevés (0 fr. 25 la portion).

Quant aux admissions gratuites, elles sont prononcées par les commissions scolaires. En réalité, ce service n'est pas à proprement parler municipal et l'intervention de la ville se traduit par une subvention.

Le système des subventions est d'ailleurs très fréquent; nombre de villes et même de communes de faible population votent des indemnités aux instituteurs destinées à leur permettre de donner aux enfants des suppléments d'aliments ou des boissons chaudes. Pour ne parler que des villes d'une certaine importance : la ville du Mans vote un crédit de 1.685 francs ; celle de Saint-Brieuc, 6.500 francs et une indemnité de 0 fr. 50 par repas. Castres inscrit 6.560 francs à son budget etc...

Ici encore quelques chiffres, résultant du dernier exercice, peuvent donner un aperçu de l'importance très inégale de ces services.

	RECETTES	DÉPENSES
	fr. c.	fr. c.
Albertville	5.487 32	4.480 79
Chartres	9.609 55	9.346 85
Concarneau	3.045 46	2.990 30
Creil	7.453 60	23.084 49
Douarnenez	160.334 »	57.770 »
Draguignan	16.251 30	16.251 30
Dunkerque	40.697 46	37.760 26
Evreux	8.000 »	7.151 57
Grenoble	22.113 25	21.671 93
Langres	2 004 »	9.825 »
Loudéac	4.495 »	7.336 »
Morlaix	22.354 10	20.052 02
Reims	15.724 98	15.239 58
Rive-de-Gier	13 408 »	14.101 »
Romans	15.812 75	19.846 81
Saumur	5.474 »	4.723 »
Vendôme	11.821 61	13.475 68

etc...

Théâtres et cinématographes.

Un très grand nombre de communes sont propriétaires de salles de spectacles. La loi du 11 frimaire an VII prévoyait parmi les recettes municipales le produit de salles de spectacles appartenant à la commune.

L'exploitation de ces théâtres municipaux est souvent assurée par des concessionnaires ou des fermiers auxquels les villes consentent assez fréquemment des subventions.

L'exploitation en régie, comportant de la part de la ville l'organisation de spectacles et le recrutement des troupes est évidemment une entreprise commerciale au premier chef, et elle a été rarement tentée par les communes. L'Inspection générale a toutefois constaté certains exemples de gestion directe, au moins provisoire.

Par contre, ce qui est fréquent c'est, de la part des villes, la location de leurs salles de spectacles à des tournées de passage suivant deux modalités principales : tantôt l'impresario prend la charge de tous les frais et la ville se borne à encaisser un prix de location; tantôt le personnel du théâtre, sauf, bien entendu, les acteurs, est un personnel municipal dont la ville paie le traitement.

L'exploitation en régie, comportant pour la ville le soin de recruter les troupes et d'organiser les représentations a été pratiquée par la ville de Toulon, où la mise en régie du théâtre fut décidée par le Conseil municipal pour l'année 1920-1921, à la suite d'un désaccord entre la municipalité et les dirigeants de la Fédération des gens du théâtre qui, jusqu'à cette époque, en assuraient l'exploitation.

Mais les résultats, qui se sont traduits pour une période de quelques mois par 536.679 fr. 25 de dépenses contre 342.202 francs de recettes, ont conduit le Conseil municipal à renoncer à ce système et à approuver les termes d'un nouveau cahier des charges de concession aux termes duquel la ville consentira une subvention annuelle de 200.000 francs.

A Saint-Etienne, l'intervention municipale a été également très courte, mais sa gestion n'a pas eu les mêmes résultats. La ville prit la suite d'une entreprise en déficit de 40.000 francs, alors qu'un personnel de plus de 300 artistes était intéressé à la continuation de l'exploitation.

Elle a géré son théâtre trois mois, pendant lesquels les dépenses ont été de 354.393 francs contre 344.770 francs de recettes. Toutefois, elle avait dû commencer par solder une somme de 39.862 francs de salaires dus aux artistes. Ce qui fait qu'en somme l'exploitation par la ville a été plutôt avantageuse.

La ville d'Épinal pratique un système de régie directe; c'est elle qui organise ses saisons lyriques, choisit le répertoire et engage les artistes; c'est le Conseil municipal qui nomme le trésorier. En 1921, 14 représentations furent données ; les recettes atteignirent 54.020 fr. 25 et les dépenses 73.025 fr. 05.

La location des salles de spectacles à des tournées de passage se fait dans des conditions assez variables : à Clermont-Ferrand, où le théâtre est affermé de septembre à juin, cette pratique est limitée au reste de l'année; à Mézières, à Charleville et à Sedan, elle a lieu gratuitement.

La ville de Bourges perçoit un droit fixe de location de 200 francs ainsi qu'une somme de 50 francs à titre d'arrhes. Mais c'est elle qui

assure les frais d'éclairage et de chauffage, ainsi que le salaire du personnel, des ouvreuses, des machinistes et des pompiers.

En 1921, les dépenses ont atteint 8.200 francs et les recettes se sont élevées à 26.000 francs.

A Montargis, à Poitiers, on recourt à une autre combinaison. La location comporte pour l'impresario, l'obligation de payer à la ville, non seulement un droit de location (150 francs par soirée à Poitiers) et le remboursement des dépenses d'éclairage et de chauffage, mais encore le salaire du personnel dont la ville se réserve le recrutement.

D'autre part, la ville de Poitiers assure en régie l'exploitation d'un cinématographe dont elle donne trois fois par semaine des représentations dans son théâtre. Elle a fait l'achat d'un matériel, et exploite l'entreprise à ses risques et périls. Il y a donc un régisseur à la fois pour l'organisation de ces spectacles et pour l'exécution des conventions conclues avec les troupes de passage qui sont rétribuées sur le produit des représentations. Il y a aussi un contrôleur chargé de percevoir le prix des places du cinématographe et d'en verser le produit à la recette municipale. A cet égard la mairie confectionne des tikets pris en charge par le receveur municipal et que celui-ci délivre au contrôleur, contre nouvelle prise en charge, en attendant de sa part le remboursement. Ces opérations sont décrites au budget de la ville et le Conseil municipal, ouvre un crédit annuel de 150.000 francs. Cette exploitation donne d'ailleurs des bénéfices. En 1919 et 1920, les recettes ont été de 154.378 fr. 92 et 141.714 fr. 54 contre 89.698 fr. 47 et 115.487 fr. 57.

C'est un système analogue qui fonctionne à Châtellerault pour l'exploitation du cinématographe municipal. Mais là, le point de départ financier de l'opération ayant consisté à désintéresser l'exploitant antérieur auquel il a fallu allouer 18.000 francs, et à faire l'achat du matériel qui à coûté 10.000 francs, la ville, bien qu'ayant fait des recettes supérieures à ses dépenses, n'a pas encore récupéré la totalité de ses débours.

Le système d'exploitation du théâtre municipal de Moulins est très analogue à celui de Poitiers, sauf que le prix de location perçu par la ville, au lieu d'être fixe, est remplacé par un prélèvement sur le prix des places. Il est de 0 fr. 25 ou 0 fr. 10 suivant les places.

Ce système qui n'a été inauguré qu'en 1920 ne rapporte à la ville que 4 ou 5.000 francs par an. Ce sont les directeurs de troupes de passage qui versent ce produit à la recette municipale sur bordereau dressé par le maire.

A Montluçon, on trouve une modalité un peu différente en ce sens qu'il a été passé un contrat avec un imprésario, aux termes duquel c'est à lui que doivent s'adresser les tournées de passage. Quant à la ville, il lui est versé à cette occasion un droit qui n'a produit, en 1920, que 500 francs.

A Commentry, la salle de spectacles du théâtre municipal est mise à la disposition de tout directeur moyennant une location de

20 francs par représentation, 10 francs pour les répétitions et 30 fr. pour les spectacles prolongés au delà de minuit, plus un prélèvement de 8 p. 100 sur les recettes brutes excédant 500 francs. C'est un employé municipal qui est chargé de la location des places et qui opère les versements à la recette municipale. En 1920, il a été encaissé 3.084 francs et, en 1921, 929 francs seulement.

La ville de Tarare, en vertu d'un règlement municipal qui remonte à 1909, loue dans des conditions analogues une salle de spectacles à raison de 50 francs par représentation, 40 francs pour les bals et 20 francs pour les conférences. Comme employé municipal il n'y a que le concierge qui touche une indemnité de 5 francs par représentation.

La ville de Tours possède un théâtre municipal qui donne lieu à son profit au paiement d'une redevance basée sur les recettes des représentations. En 1921, elle a été de 3.908 fr. 65.

Quelques chiffres, comme précédemment, seront indicatifs de l'importance de ces services.

En 1921, le théâtre a rapporté à :

	RECETTES		DÉPENSES
	fr. c.		fr. c.
AURILLAC	1.878 00	contre	93 00
AVALLON	2.540 00	—	802 00
CASTRES	3.080 50	—	11.552 63
CETTE	11.861 11		35.468 93
CHARTRES	14.598 24	—	33.363 96
MONTÉLIMAR	1.500 00	—	1.267 95
MORLAIX	3.127 05	—	23 191 14
NIMES	3.725 50	—	10.661 30
PONTARLIER	5.586 70	—	4.198 80
PONT-AUDEMER	9.626 53	—	4.227 60
VALENCE	430 00	—	8.107 87
VANNES	6.982 00	—	2.277 50

RÉGIES MUNICIPALES EXCEPTIONNELLES

L'Inspection générale a constaté au cours de ses tournées, et les préfets ont directement signalé à l'Administration centrale, l'existence de services municipaux, fonctionnant en régie, de nature tout à fait exceptionnelle.

Ainsi la ville de Marseille exploite une imprimerie municipale et un service d'autobus ;

Celle de Lille, une école de natation et un laboratoire ;

Celle de Caen, une école de dressage ;

Celle de Saint-Dié, une scierie ;

Celle de Guilloux (Eure-et-Loir) fait des travaux de culture.

L'imprimerie municipale de Marseille fut créée par délibération du Conseil municipal du 16 novembre 1920 et approuvée, sous certaines réserves, par arrêté préfectoral du 2 février 1921. Elle fonctionne à l'aide d'une avance de la ville de 200.000 francs.

Le bilan dressé pour le premier exercice fait ressortir une somme de 1.348.313 fr. 10 à titre de frais généraux et dépenses de fonctionnement et 1.383.552 fr. 95 à titre de recettes; au passif figurent 306.700 francs de factures à payer et 200.000 francs d'avances de la ville; à l'actif, 441.960 francs de factures à encaisser et 162.882 fr. 85 de marchandises en magasin.

Quant au service d'autobus, il ne fonctionne que depuis mai 1922. Ses recettes au 1er décembre étaient de 273.878 fr. 65 et ses dépenses, 220.000 francs.

L'école de dressage de Caen, subventionnée par le département et administrée par une commission de conseillers municipaux est destinée à donner des leçons d'équitation et à présenter les chevaux à la remonte. Elle a été réouverte en 1919. En 1921 ses recettes ont été de 154.323 fr. 78; ses dépenses de 160.221 fr. 22.

La scierie de Saint-Dié au cours des exercices 1919 à 1922 accuse un chiffre de recettes de 29.050 fr. 50 et de dépenses de 28.215 fr. 71; à Lille, le laboratoire: 9.405 francs contre 23.949 fr. 19, et l'école de natation: 39.475 fr. 05 contre 18.427 fr. 55.

Conclusions.

Dans sa lettre du 17 décembre 1921 à laquelle il a été fait allusion au début de ce rappport et qui a été le prélude des enquêtes de l'Inspection générale, M. le Ministre des Finances n'a pas caché son inquiétude, en présence des irrégularités que le contrôle financier avait révélées dans la gestion de certaines régies municipales, des dangers que lui paraissait comporter le maintien, a fortiori l'extension, des entreprises municipales dans le domaine industriel et commercial.

M. le Ministre des Finances se demandait même si le devoir ne s'imposait pas à l'administration supérieure d'inviter les préfets, ainsi que les Trésoriers généraux, pour autant que ceux-ci ont action, par l'intermédiaire de leurs subordonnés, sur la gestion des finances municipales. à user de leurs pouvoirs en vue d'amener les communes à la liquidation des services existants et d'éviter la création de services nouveaux. M. le Ministre ajoutait qu'au pis aller, ou quand les circonstances paraîtraient exiger le maintien de certains services, il serait nécessaire que des règles de comptabilité tant en deniers qu'en matières fussent imposées à ces organismes; et il se déclarait prêt à collaborer à leur fixation.

Il va sans dire que, dans la grande majorité des cas, les pouvoirs de tutelle que tient le préfet des articles 63 et 145 de la loi municipale lui donnent compétence pour rendre inopérantes les tentatives de municipalisation effectuées par les communes.

D'abord, au point de vue financier, les budgets municipaux devant être réglés par les préfectures, ou par décret pour les communes dont le revenu est supérieur à 3.000.000 de francs, on peut procéder à

la radiation des dépenses s'appliquant à des services considérés comme ne rentrant pas dans les attributions municipales.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que l'article 145 § 2 s'oppose aux radiations de dépenses dès lors que le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives ordinaires ou extraordinaires.

Mais il resterait l'article 63 qui permet d'annuler les délibérations du Conseil municipal toutes les fois que celles-ci sont prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique. Or, la jurisprudence a toujours considéré que la municipalisation des services communaux heurtait la loi des 2-17 mars 1791.

La tutelle administrative, théoriquement du moins, est donc en mesure de s'exercer; mais les suggestions du Ministre des Finances se bornent en somme à s'en tenir à la législation existante dont on sait les divergences d'interprétation, et à imposer aux préfets la délicate mission de se faire seuls juges de la légitimité ou de l'opportunité de la création de régies municipales, pour peu que les contribuables n'usent pas plus qu'il ne le font actuellement des voies de recours devant le Conseil d'État.

Or, il est à craindre que les administrations préfectorales n'aient pas toujours toute faculté de libre appréciation et qu'en fait on n'assiste au développement de services municipaux en dehors des temps ou des lieux qui pouvaient légitimer leur institution, ou qu'à l'inverse certains autres répondant à des besoins véritables ne soient frappés de paralysie.

Aussi, l'Inspection générale estime-t-elle que puisque la question des régies municipales s'est trouvée posée dans son ensemble, mieux vaudrait la résoudre en droit; et d'ailleurs c'est là une question actuellement pendante devant le Parlement.

Sans remonter plus haut que 1914, on trouve déjà au cours de la session de 1914 une proposition de MM. Veber et Rozier dont l'article 1er prévoit que les communes peuvent gérer au moyen de l'exploitation directe un certain nombre d'entreprises dont suit l'énumération et généralement toutes les entreprises présentant un intérêt général pour les communes.

La suite de cette proposition est consacrée à définir les conditions d'une pareille administration. Elle prévoit l'institution de conseils d'administration dont elle énumère les pouvoirs de délibération ainsi que leurs conditions de validité. Elle prévoit aussi un directeur dont elle fixe les attributions. Enfin, elle trace des régles de budgets, de comptabilité et ouvre aux communes co-intéressées aux mêmes entreprises la faculté de les administrer en commun.

Plus récemment, au cours de la session de 1918, une proposition de loi de M. Albert Thomas tend à régler la question plus particulière des régies de ravitaillement suivant une méthode un peu différente.

Cette proposition qui, dans son exposé des motifs, déclare que l'intervention des communes en matière économique est un fait évident contre lequel les spéculations théoriques les plus séduisantes ne peuvent que rester impuissantes, n'attribue pas néanmoins aux communes le pouvoir de constituer des régies municipales en matière de ravitaillement.

Elle a recours à l'institution d'offices publics d'approvisionnement créés par décret en Conseil d'État et constituant à l'instar des hôpitaux et hospices des établissements publics. Ces offices seraient administrés par des membres du Conseil général, du Conseil municipal et des sociétés coopératives constituées conformément à la loi du 7 mai 1917.

L'intervention des communes comme celle des départements s'y caractérise d'une part par la possibilité de consentir à ces organismes des prêts ou des garanties d'emprunt (en vertu d'une disposition qui rappelle celle de la loi de 1912 sur les habitations à bon marché) et surtout par la possibilité qu'auraient ces offices, en créant des magasins de vente départementaux ou communaux, d'associer les budgets des départements ou des communes à leur gestion financière, au moyen de l'absorption de leurs bénéfices ou de l'endossement de leurs pertes.

Voilà donc un premier groupe de propositions qui, sous la forme de régies municipales au sens large, ou sous l'aspect plus étroit d'offices publics d'approvisionnement, plus ou moins financièrement associés aux communes, sont susceptibles d'apporter, dans le sens de l'extension des pouvoirs municipaux en cette matière, une solution au problème.

Parallèlement, une autre proposition, qui a été déposée au cours de la session de 1920 par M. Chautemps et un certain nombre de ses collègues, tend à un résultat analogue, par voie de modification à la loi municipale.

On lit en effet dans ce texte qu'un nouvel article autoriserait les communes, sous réserve de l'approbation préfectorale, « à s'intéresser, soit en les entreprenant directement, soit en y plaçant des capitaux, à toutes les entreprises même de forme commerciale ayant pour but le fonctionnement des services publics, le ravitaillement de la population, les œuvres sociales ou les améliorations urbaines. »

L'Inspection générale n'entend pas entrer dans la discussion du principe qui serait ainsi consacré par ces propositions. Aucune d'elles ne paraît, en ce qui concerne la légitimité de l'intervention des communes dans le domaine économique, pouvoir donner matière à équivoque, seul, leur vote ou leur rejet fixerait définitivement la question de savoir si l'on entend s'en tenir à la situation actuelle et consacrer la jurisprudence contemporaine, ou si, s'inspirant de certaines législations telles que celle de l'Italie depuis 1903, ou de certaines pratiques comme il s'en trouve

notamment en Angleterre, on estime devoir ouvrir les portes à l'activité commerciale ou industrielle des municipalités.

Mais si le rôle de l'Inspection générale n'est pas de prendre parti dans une discussion qui dépasse le domaine administratif, du moins lui est-il permis d'apporter certaines suggestions, rentrant tout à fait dans les vues de M. le Ministre des Finances, sur les moyens d'introduire dans les opérations municipales, que leur champ d'action soit élargi ou demeure ce qu'il est, l'ordre et la clarté indispensables à toute entreprise qui suppose le maniement de deniers publics, c'est-à-dire une comptabilité tant en deniers qu'en matières.

A cet égard, on peut remarquer que, quel que soit le sort que fasse le Parlement aux propositions de loi ci-dessus analysées, l'autorité réglementaire, exprimée sous forme de décret, ne perdrait dans aucun cas l'occasion d'intervenir. Si, par le rejet de ces propositions, est maintenue la situation actuelle, des dispositions réglementaires sont utiles parce que, pour les régies temporaires, le décret du 30 octobre 1916 est devenu caduc du fait de l'abrogation de la loi de 1916, trois mois après la clôture des hostilités, et parce que, pour les régies permanentes, il n'existe aucun texte qui fixe leurs règles de comptabilité. Que si la discussion parlementaire aboutissait au vote d'une loi élargissant les pouvoirs municipaux en matière économique, la nécessité d'un règlement de comptabilité se ferait sentir davantage encore, et les propositions soumises au Parlement n'ont pas négligé de le prévoir.

Dans cette éventualité d'ailleurs, le règlement à intervenir devrait vraisemblablement tenir compte du caractère industriel de certaines régies, (eau, gaz, électricité etc....) et comprendre des dispositions qui leur seraient particulières.

Pour s'en tenir aux deux catégories de services municipaux qui ont été examinées au cours de ce rapport, l'Inspection générale estime qu'en ce qui concerne les régies communales portant sur des matières de première nécessité (ravitaillement) il y aurait lieu de remettre en vigueur le décret du 30 octobre 1916, complété au besoin par l'énumération des livres de comptabilité à tenir par le régisseur général et par l'agent-comptable-matières, c'est-à-dire en traçant des règles essentielles que le décret de 1916 se bornait à renvoyer aux règlements municipaux.

En ce qui concerne les régies permanentes, il conviendrait de distinguer celles qui ont un caractère industriel pour lequel il y aurait évidemment lieu de prévoir des règles de comptabilité adequates au caractère de ces entreprises, et celles qu'on pourrait ranger sous le vocable de régie d'hygiène ou d'assistance qui s'accommoderaient de dispositions beaucoup moins compliquées.

Pour la comptabilité-deniers, les pratiques suivies jusqu'ici, empruntant le système des tickets ou des bons et des registres à souches, pourraient être purement et simplement consolidées; pour

la comptabilité-matières, qui n'existe en réalité nulle part, le règlement pourrait s'inspirer des observations déjà présentées par l'Inspection générale à propos du décret de 1899 sur la comptabilité hospitalière, tendant à n'imposer aux établissements de faible importance qu'une comptabilité ménagère, reposant sur les inventaires, et des mains courantes d'entrées et de sorties.

Aussi bien, les conclusions de l'Inspection générale, à la suite de l'enquête à laquelle elle s'est livrée, peuvent se résumer dans le double vœu suivant :

1° Que le Parlement se prononce sur les propositions qui lui sont actuellement soumises en ce qui concerne l'étendue du pouvoir des communes en matière industrielle ou commerciale;

2° Qu'un ou plusieurs règlements soient élaborés pour tracer les règles de comptabilité applicables aux régies municipales, en distinguant celles qui ont un caractère industriel, un caractère commercial, ou un caractère d'hygiène ou d'assistance.

VII

ASSISTANCE AUX ALIÉNÉS (1)

Au nombre des points sur lesquels devait porter le contrôle de l'Inspection générale au cours de sa dernière tournée, figurait la visite des établissements d'aliénés.

La tournée n'a pas eu toute l'ampleur de celle qui avait précédé l'élaboration du précédent rapport de 1911 sur le même sujet. Celle-ci, en effet, avait englobé tous les établissements, tandis que les nécessités de service ont obligé, en 1922, à laisser en dehors du champ des investigations quelques départements, au nombre desquels celui de la Seine et ceux d'Alsace-Lorraine. Mais il n'en reste pas moins qu'un nombre important d'asiles, autonomes, départementaux, privés faisant fonctions, et des quartiers d'hospice ont été visités.

Le présent rapport sera consacré aux observations qui résultent de la dernière campagne d'inspection, et à l'examen de certains points de vue nouveaux en matière d'assistance aux maladies mentales, qui ont été soumis en cours d'année au Comité des Inspecteurs généraux pour avis.

Les considérations de l'Inspection générale prendront place sous six rubriques principales savoir :

I. — *Installation matérielle. — Bâtiments. — Hygiène générale*
II. — *Population.*
III. — *Organisation générale des différents services. — Personnel.*
IV. — *Fonctionnement des services.*
V. — *Administration des asiles.*
VI. — *Examen de quelques points particuliers en matière de réforme du régime des aliénés.*

I

INSTALLATION MATÉRIELLE. — BATIMENTS. — HYGIÈNE GÉNÉRALE

La valeur de nos établissements d'aliénés, au triple point de vue de l'installation matérielle, des bâtiments, de l'hygiène générale est des plus variables et des plus inégales.

Elle dépend surtout de leur situation géographique, de leur chronologie, des conditions générales de leur organisation, du plus ou

(1) M. le Dr Raynier, Inspecteur général adjoint. Rapporteur.

moins grand compte que l'on a tenu des progrès techniques réalisés par la science des constructions hospitalières.

Les différences très sensibles que l'on peut constater d'un département à l'autre sont aussi, en bien des cas, l'effet de la décentralisation du service dont la partie matérielle relève des conseils généraux. Le plus ou moins d'intérêt que les départements ont porté à l'assistance aux maladies mentales explique les dissemblances, les défectuosités que l'on constate dans certains asiles, et quelques lacunes dans l'ensemble du service.

Par endroits, les améliorations effectuées depuis la fondation des asiles ont été minimes ou auraient pu être plus judicieuses; parfois, même, très exceptionnellement il est vrai, certains plans trop vastes ont été conçus en disproportion des besoins locaux ou des ressources etc...

La France, qui a été une initiatrice en matière de législation et de régime des aliénés l'a été aussi pour la constitution matérielle des établissements consacrés à leur traitement. Elle a servi utilement, par l'enseignement de ses médecins, de modèle à différents pays étrangers, mais l'on peut dire, sans être pessimiste, qu'elle est loin d'avoir, aussi complètement qu'elle le pouvait, cherché à maintenir partout une supériorité qui, dans ces conditions, aurait pu facilement s'affirmer.

Néanmoins, il y a lieu de noter avec satisfaction que, du moins, quelques asiles bien établis à l'époque de leur création ont été intelligemment et soigneusement adaptés aux progrès, et que des établissements ouverts ou construits depuis la dernière tournée, dans la période qui a précédé la guerre, ont, pour la plupart, heureusement enrichi notre patrimoine hospitalier. Malgré quelques critiques qui restent possibles, certains d'entre eux peuvent servir de modèles et ils font honneur à notre assistance psychiatrique.

Situation.

La situation des établissements d'aliénés est des plus variables et il n'a pas été toujours tenté de concilier, dans le choix de leur emplacement, les exigences techniques administratives et financières.

Un certain nombre d'entre eux sont situés en pleine campagne, à plus ou moins grande distance d'une petite agglomération, et ne bénéficient pas de moyens d'accès ou de facilités de communications locales propres à les mettre en relations les plus rapides possibles avec la population desservie. Les situations les plus défavorables à cet égard sont présentées par quelques établissements qui avaient été créés avant la promulgation de la loi de 1838.

D'autres asiles sont urbains, situés soit dans la ville même (chef-lieu de département, d'arrondissement, voire de canton), soit dans un faubourg. Ils tirent le plus souvent profit de leur situation au point de vue des approvisionnements, de la pharmacie, des suppléances

médicales éventuelles, du service des eaux, de l'éclairage, des canalisations, des organisations d'hygiène pour la surveillance des denrées etc...; mais beaucoup d'entre eux souffrent, et font souffrir, en revanche, d'inconvénients de voisinage, d'une insuffisance des terrains d'assiette inextensibles, et de l'absence ou de l'insuffisante étendue des terrains de culture nécessaires. C'est dans ces conditions que des établissements ont dû essayer de remédier aux multiples inconvénients résultant des dimensions restreintes de leur domaine, notamment en ce qui concerne l'organisation du travail thérapeutique, en faisant l'acquisition, non de terrains circumvoisins, parfois difficiles à obtenir, mais d'une ferme plus ou moins rapprochée destinée à devenir colonie agricole. Les rapports particuliers ont fait ressortir que, pour nombre de colonies, distantes de l'asile de 4 ou 5 kilomètres, et insuffisamment peuplées pour motiver la résidence d'un médecin, les malades échappaient à la surveillance médicale régulière et que, d'autre part, leur population était généralement des plus réduites, limitée malgré l'existence de lits vacants aux malades « absolument sûrs », circonstances qui ne permettent pas de considérer des colonies ainsi organisées comme de véritables succursales thérapeutiques.

Les asiles les mieux situés, ceux qui peuvent servir d'exemple pour l'avenir, sont ceux qui ont été construits en une région centrale du département, au voisinage du chef-lieu, le plus important client de l'asile, en général, siège des autorités administratives et du tribunal; à proximité d'une station de chemin de fer, reliés à la ville par une ligne de tramways (visite des malades par leurs familles dont il convient de faciliter et de rendre le moins onéreux possible le déplacement, communications des fonctionnaires avec l'administration, fréquentation scolaire des enfants d'employés etc...) et complètement isolés des routes et de tous voisinages par leurs terrains de culture, d'une superficie qu'il y aurait lieu de toujours déterminer conformément aux exigences particulières du service des aliénés.

Sans parler de la salubrité du terrain, du climat, des reliefs du sol etc... qui sont entrés, en général, en sérieuse ligne de compte lors de la fondation des établissements spéciaux, il y a lieu de noter cependant, avec certains rapports de tournée, que quelques asiles, soit ruraux, soit suburbains, sont assis trop à proximité des lignes de chemin de fer ou de cours d'eau. Certains d'entre eux sont bordés par une rivière, sans mur de clôture; l'un d'eux est traversé par un canal qui sépare le vieil asile des agrandissements nouveaux; dans un asile privé les travailleurs en open door traversent un cours d'eau assez profond au moyen d'une étroite passerelle. Dans ces établissements, il est vrai, on n'a pas relevé d'accidents récents, et l'on n'a noté que d'exceptionnels suicides par précipitation sous un train ou par submersion. Mais il n'en est pas moins incontestable que ces particularités ont paru retentir sur la semi-liberté laissée aux malades de certains de ces asiles.

Bâtiments.

La diversité des bâtiments et des systèmes de construction des établissements, soit publics, soit privés, est, elle aussi, des plus grandes, qu'il s'agisse de bâtiments préexistants, utilisés après transformation, ou d'asiles créés de toutes pièces. Elle reste le témoin de l'historique de l'assistance aux aliénés et de l'évolution des idées en matière de constructions asilaires, dont elle permet de noter les étapes, depuis le programme tracé par Esquirol avec les modifications qui y furent apportées par la suite, en passant par les conceptions qui eurent pour parrains et propagandistes écoutés l'Inspecteur général Parchappe, les Inspecteurs généraux Constans, Lunier, Dumesnil (voir rapport 1874), jusqu'aux données plus récentes liées aux progrès de la médecine mentale française et à l'influence des rapports de voyages d'études effectués à l'étranger.

Réserve faite des établissements d'aliénés existant avant la loi de 1838, le type le plus primitif des bâtiments asilaires est représenté par les asiles qui furent aménagés par divers départements pour satisfaire à la loi, et qui trouvèrent place, à cette époque, pour la plupart, (n'en va-t-il pas de même aujourd'hui pour certains sanatoriums ?) dans des locaux peu appropriés à leur destination : couvents, abbayes, anciens châteaux, dépôts de mendicité, casernes, maisons de force ou de correction. Ils furent plus ou moins adaptés, sans pouvoir jamais bien s'harmoniser aux nécessités cliniques. Ils se sont toujours ressentis de leur ancienneté, et du fait, qu'à l'origine, les locaux n'avaient pas eu un caractère hospitalier.

Ces asiles, passibles de très sérieuses critiques d'ordre médical sur lesquelles il n'y a pas lieu de s'étendre longuement, et qui ont été dégagées dans des rapports d'inspection, dont certains très anciens, n'existent plus guère aujourd'hui dans leur premier état.

Avant 1914, il n'était plus discuté qu'un établissement d'aliénés, pour remplir sa destination, ne dut être un hôpital caractérisé, construit spécialement pour son objet, et qu'il fut impossible de faire d'un ancien couvent un bon asile. Il a fallu la guerre, avec les difficultés financières qui en sont la suite, pour que la question se posât à nouveau comme à l'époque primitive. L'inspection générale a eu, en effet, à connaître récemment, à l'occasion d'une demande de subvention présentée par une commission d'hospice, d'un projet de transfert d'un « quartier, » dont l'état déplorable est de notoriété publique, dans les locaux d'un ancien couvent qu'il s'agissait d'aménager et d'approprier.

Malgré l'intérêt qu'il y avait à encourager une transformation, quelle qu'elle fût, et sans soulever la question de principe de savoir si on ne répondrait pas mieux au vœu du législateur, au moment de procéder à une réorganisation du service, en créant un asile départemental, plus favorable, comme toutes les constatations de

tournée le démontrent, au régime des aliénés, l'Inspection générale a dû demander une nouvelle étude du projet en raison des conditions techniques du transfert. Les objections présentées étaient exactement les mêmes que celles qu'il est possible de formuler à propos des très anciens asiles. Plus précisément, en l'espèce, il s'agissait d'une grande bâtisse à deux étages (dans laquelle on se proposait de réunir 250 aliénés, de toutes catégories), du type compact, continu, dont l'utilisation comme asile a été de tout temps condamnée. Le terrain d'assiette et le domaine cultural étaient insuffisants et, sans entrer dans les détails d'aménagement intérieur, il était évident que le couvent transformé ne se prêtait pas à la thérapeutique moderne des psychoses, à la nécessité des séparations réglementaires véritables et des bonnes divisions cliniques indispensables. Il y avait des cours communes à plusieurs catégories de malades, exiguës et sans vue; tous les éléments des quartiers de classement ne pouvaient être trouvés etc....

Ce type primitif d'asile n'existe plus guère aujourd'hui, comme il a été dit plus haut, à l'état pur. En effet, la plupart se sont agrandis et transformés successivement. Certains se sont pour ainsi dire rénovés par remplacement progressif des anciennes constructions. D'autres ont conservé ces anciennes constructions qui constituent encore le noyau central, et ont procédé à leur extension par le système de formations nouvelles de caractère pavillonnaire. En général, mais pas toujours, ces adjonctions ont porté sur les services de traitement. Des rapports d'inspection ont pu relever que, par exemple dans un asile de l'Est, les nouveaux pavillons avaient été en partie construits pour des malades chroniques, alors que le service infirmerie-traitement continuait à fonctionner dans de vieux locaux, au 1er étage d'un quartier commun avec les tranquilles travailleurs (cour commune), dans des conditions d'installation matérielle notoirement insuffisantes.

Au nombre de ces anciens asiles ou quartiers dont la suppression désirable sera peut-être encore différée par les circonstances financières il faut mentionner certains d'entre eux, les plus mauvais, dont la constitution actuelle opérée par voie d'accroissements successifs, au jour le jour, sans programme directeur, sur terrains d'assiette insuffisants, présentent des ensembles un peu enchevêtrés, déroutant au premier abord le visiteur, mal agencés, surpeuplés, de surveillance difficile, qui ne sont pas susceptibles d'entrer au point de vue de la description dans aucun des types classiques de constructions hospitalières.

Il faut aussi noter ceux, un peu meilleurs sans doute, mais peu satisfaisants à de trop nombreux points de vue, constitués par des bâtiments continus, agglomérés, surélevés à deux et parfois trois étages. Ils affectent des formes diverses : disposés en bloc, en H, en éventail, en rectangle, ouvert ou non en avant, en carré..... Ces derniers, de

construction généralement symétrique, autour d'une cour intérieure principale, comportent, d'un côté et de l'autre de cette cour, des quartiers de classements à étages, contigus, se commandant l'un l'autre, sortes de loges polyédriques (avec cours particulières de quartier) communiquant entre elles, où le classement rationnel des malades et la séparation stricte des catégories cliniques est difficile, où les quartiers ont des communications constantes (galeries de service intérieur, escaliers communs pour le service des dortoirs....) où les préaux sont trop généralement exigus, tristes et encaissés.

Certains de ces asiles, qui ont eu à s'agrandir, se sont adjoints aussi des bâtiments de système pavillonnaire. Un grand asile de l'Ouest a consacré ses constructions les plus récentes au pensionnat, aux infirmeries, au traitement-observation, et conservé dans les vieux bâtiments notamment des quartiers d'agités, critiquables à tous égards. Dans l'ensemble, il présente des insuffisances rendant difficile un traitement très moderne des psychoses aiguës curables, et il a été constaté qu'un projet, arrêté par la guerre, tendait au désencombrement des services par la construction de locaux destinés à l'hospitalisation d'idiots et d'épileptiques incurables, alors qu'il eût semblé plus rationnel de réserver les installations plus modernes, à édifier, à des catégories différentes de malades, justiciables d'un traitement plus productif.

En ce qui concerne les asiles créés par les départements par édifications nouvelles d'établissements spéciaux, il convient de remarquer que, dès le milieu du siècle dernier, le système des bâtiments continus avait à peu près définitivement disparu, pour être remplacé par celui des bâtiments isolés, détachés, établis sur un terrain d'assiette plus ou moins étendu, et développés, perpendiculairement ou parallèlement entre eux, de part et d'autre d'une ligne d'axe où se situent diversement la plupart des services généraux, ou bien, développés, les uns parallèlement, et les autres, perpendiculairement à cette ligne d'axe; réunis ou non par des galeries ou des passages couverts.

A ces types, qui ont été plus ou moins perfectionnés et améliorés, se rattachent un assez grand nombre de nos asiles. Ils sont du reste de valeur variable dépendant de facteurs individuels : étendue du terrain d'assiette et du domaine, espacement ménagé entre les pavillons, nombre et autonomie des quartiers de classement dont ils disposent, nombre d'étages (on ne devrait jamais dépasser un étage sur rez-de-chaussée), nombre maximum de malades qu'ils peuvent traiter (50 malades est un maximum), dispositions des cours et préaux, qui doivent, comme les locaux, prendre largement vue sur la campagne environnante, aménagement intérieur avec tous les éléments nécessaires à la bonne organisation des locaux de nuit, (petits dortoirs, chambres individuelles) et de jour (réfectoires, salles de réunion, voire petits ateliers intérieurs), dotation en installations hygiéniques

et thérapeutiques, adaptations successives de chaque pavillon à une catégorie de malades déterminée, sous la poussée de l'évolution des indications d'ordre médical. Les données qui résultent de cette énumération n'ont pas été poursuivies partout, au fur et à mesure des progrès, avec la même ténacité, ni avec le même bonheur.

Par la suite, dans quelques établissements parmi les plus récents, le système pavillonnaire s'est affranchi de la symétrie quant à l'assiette et à l'architecture des quartiers (un étage, ou un rez-de-chaussée seulement pour certains pavillons bien déterminés), et la segmentation des asiles en pavillons indépendants a donné un type nouveau communément désigné sous le nom *d'asile-village*.

On a vanté les mérites de cet ordre dispersé au point de vue moral et au point de vue médical parce que l'autonomie des services peut y être absolue et que tous les pavillons peuvent être parfaitement orientés et adaptés à leur destination. De même, une utilisation heureuse des accidents de terrain a parfois permis avec une végétation appropriée, de masquer chaque pavillon à la vue des autres, ce qui donne aux malades l'impression d'être traités comme en maison de santé particulière, résultat qui ne peut être atteint dans les établissements symétriques de conception ancienne.

Cependant, il convient de ne rien exagérer, car certains types tout au moins, montrent que l'adoption intégrale du système doit être discutée avec prudence et réserves, et que la dispersion ne peut pas dépasser certaines limites, sans entraîner de sérieuses difficultés d'organisation et de gestion.

On a pu noter que si l'un de ces asiles villages se maintient actuellement dans les limites de prix de journée qui ne le mettent pas en état d'infériorité, pour certains autres, le système a présenté le grave inconvénient d'une surveillance d'ensemble plus difficile et, partant, a nécessité la présence d'un personnel plus nombreux. La production d'eau chaude, de vapeur, de lumière centralisée à grande distance des quartiers d'hospitalisation, entraine une dépense considérable de conbustible lourdement ressentie, à l'heure actuelle, par les budgets. En cas d'arrêt momentané, si la source de production est unique, c'est la paralysie, et la vie de l'établissement menacée.

La reconstruction de l'asile de Bailleul totalement détruit par les évènements de guerre a posé à nouveau la question du type de plan à adopter.

La nécessité de reconstruire partiellement sur des fondations anciennes estimées récupérables, et de ne pas dépasser le montant des dommages de guerre, n'aurait pas permis, du reste, en dehors d'autres considérations, d'adopter intégralement le principe de l'asile village.

Toutefois, l'avant projet soumis à l'inspection générale a montré que les auteurs étaient arrivés, par une implantation intéressante

des pavillons perpendiculairement à l'axe ancien, à assurer une suffisante autonomie des quartiers qu'ils ont groupés, de part et d'autre des services généraux, en deux services médicaux autonomes dotés de leurs quartiers de classement très différenciés.

La zone industrielle, ménagée à proximité de l'asile dans la direction des vents régnants, sera d'importance restreinte, chacun des pavillons assurant sa propre production d'eau chaude et de vapeur. Le pensionnat a été exclu de l'asile et sera construit sous forme de pavillons séparés. La considération du climat rigoureux a paru militer auprès de la Commission administrative et des architectes pour leur faire adopter le principe, aujourd'hui parfois vivement discuté, d'une basse galerie fermée reliant les différents quartiers de l'asile proprement dit entre eux et avec les services généraux.

Sans insister ici sur tous les détails du projet, il y a tout lieu d'espérer que l'asile de Bailleul qui représentera un progrès des plus notables sur sa situation d'avant guerre, d'ailleurs assez bonne, conciliera, dans la mesure du possible, en un type assez nouveau qui pourra être visité avec fruit, les avantages des types-villages et des types symétriques réalisés jusqu'à ce jour.

Hygiène générale.

La situation de nos asiles, au point de vue de l'hygiène générale, est aussi variable qu'à celui des systèmes divers de construction.

Il est impossible de reprendre ici une description détaillée, qui a été faite au cours des rapports particuliers avec l'énoncé des mesures propres à y porter remède et l'Inspection générale se bornera à quelques unes des constatations les plus fréquentes ou les plus dignes d'intérêt.

L'éclairage et l'aération naturelle sont sous la dépendance des modes de construction et de leur date. Si les asiles nouveaux, pour lesquels il y a lieu de réclamer un maximum de lumière, sont largement éclairés et ensoleillés dans toutes leurs parties, il n'en va pas partout de même en ce qui concerne les établissements plus anciens. On s'est efforcé d'y remédier, en général, par le percement de nouvelles baies prolongées le plus près possible du plafond, leur élargissement, la disposition des cloisons vitrées etc... et, dans bien des cas, des correctifs encore nécessaires peuvent être facilement obtenus.

Les appareils de ventilation, plus ou moins compliqués, dont il existe encore de rares spécimens, ont heureusement disparus et l'on compte, à plus juste titre, sur l'aération permanente ou temporaire à l'aide des fenêtres bilatérales, complétées par des ventouses d'appel et de sortie. Le type des fenêtres en usage dans nos établissements est des plus variables (fenêtres ordinaires avec grille extérieure ;

à clé ou à chaînettes ; à plusieurs panneaux et vasistas supérieur seul mobile ; à vitres incassables des cellules ; à carreaux étroits dont les parties latérales étroites sont seules mobiles et pivotent sur leur axe ; fenêtres de Hitzig, fenêtres dites à guillotine etc...) Parmi les types absolument condamnables, on a noté non seulement d'anciens modèles, mais encore celui, adopté à tort par un de nos asiles les plus récents, de la fenêtre à guillotine dont les médecins ont dû reconnaître à l'usage les multiples inconvénients. Par ailleurs, un rapport particulier a signalé que dans un asile de l'Est on se préparait facheusement, pour des raisons de symétrie, à établir de nouvelles fenêtres sur le modèle ancien qui comportait un chassis inférieur mobile (courant d'air sur les malades alités) protégé par une grille. En règle générale, dans les réfections partielles, les grilles extérieures, qui ne contribuent pas peu à donner aux locaux un aspect de « répression, » ont tendance à disparaître pour céder la place aux systèmes de fermetures bien étudiés et plus heureux dont les modèles ne manquent pas.

Éclairage artificiel. — L'éclairage électrique gagne du terrain dans les asiles et un certain nombre de rapports particuliers ont indiqué que l'électricité (avec les dispositifs spéciaux nécessaires à certains quartiers) était en voie d'installation ou en projet au moment de la tournée. Cependant, elle est parfois distribuée avec parcimonie ; elle ne s'étend pas toujours aux chambres individuelles et l'on n'a pas prévu, partout, des dispositifs dans les locaux de nuit des pavillons de traitement et de surveillance, de nature à faciliter éventuellement les interventions nécessaires.

Le progrès est des plus sensibles dans les établissements où ce mode d'éclairage remplace les procédés archaïques d'éclairage au pétrole, à l'huile, voire à la bougie, dans les chambres des pensionnats. Cependant, un petit nombre d'établissements dans lesquels une telle installation serait facile, par branchement sur la distribution urbaine, restent réfractaires. C'est ainsi par exemple que dans un asile de l'Est, qui s'éclaire encore au pétrole, on note que ce combustible et les lampes sont généralement déposés dans des placards situés dans les réfectoires, parfois à la portée des malades, ce qui n'est évidemment pas sans inconvénients multiples. Dans un quartier d'hospice du Midi, signalé par ailleurs pour son hygiène défectueuse, l'Inspecteur général a relevé que l'éclairage s'opérait à l'aide de lanternes à huile, de lampes à pétrole fumeuses, allumées sans verre de lampe, ou même de veilleuses supportées par des boîtes de sardines clouées à même le mur.

Dans certains établissements, déjà dotés de l'éclairage au gaz, on diffère à tort l'installation possible de l'électricité. Dans un asile, les inconvénients du gaz d'éclairage (asphyxie, incendie) sont d'autant moins niables que les rapports ont constaté, assez fréquemment, que les becs étaient placés dans les dortoirs sans protection,

à la portée des malades. Au cours d'une visite, il a pu être noté que, pendant la journée, des becs n'étaient pas éteints, des robinets n'étaient pas fermés, par suite des négligences d'un personnel très médiocre. Le directeur de l'asile susvisé a déclaré que l'installation électrique serait facile, mais qu'elle devrait s'accompagner de la disparition du gaz. Or, il n'y a pas intérêt, dans nombre de cas, à poser la question sous forme de dilemme, ou gaz, ou électricité : le maintien partiel de la canalisation du gaz peut avoir son utilité incontestable, par exemple dans les offices annexes des réfectoires, pour réchaufferie d'aliments, et elle pourrait être maintenue, à cette fin tout au moins, dans les quartiers faciles à surveiller.

Chauffage. — Le chauffage central (à air chaud, à vapeur à basse pression, à eau chaude) a été installé dans la plupart des asiles ou des pavillons de construction récente, mais il constitue, il faut le dire, un procédé qui, dans l'ensemble, est encore assez peu répandu. Il doit faire l'objet des plus grands soins car il a été constaté, dans un asile possédant une salle des machines avec grand calorifère central, que la température des salles (absence assez générale de thermomètres de contrôle) laissait à désirer.

Dans un autre établissement à calorifères particuliers à chaque pavillon, l'un d'eux est situé dans une cave inondée et en permanence. Malgré l'existence du chauffage central, son installation défectueuse a parfois fait recourir à nouveau aux poêles. Ailleurs, les radiateurs contrairement aux données de la physique la plus élémentaire, ont été placés pour les soustraire à l'atteinte des malades, plus près du plafond que du plancher. Il est, tous les techniciens le savent, d'autres procédés plus rationnels et efficaces de protection.

D'une façon plus générale, les locaux de jour sont chauffés « localement » à l'aide de grands poêles, le plus souvent métalliques, fermant parfois à clé, et dont l'accès est protégé par des grillages. Ils chauffent d'habitude les locaux de nuit situés à l'étage supérieur, par l'intermédiaire d'une tuyauterie ou de gaines à doubles parois. En certains points, il a été reconnu que les appareils de chauffage mériteraient d'être grandement améliorés (protection insuffisante contre les brûlures) ou réformés (poêles fissurés, tuyauterie en mauvais état.)

Les chambres de pensionnaires sont dotées, quand le chauffage central n'existe pas, de cheminées avec grilles protectrices.

L'Inspection générale a noté des insuffisances du chauffage dans les locaux d'infirmerie, d'alitement continu et plus souvent dans les cellules. Cette situation doit appeler un prompt remède.

Il y a lieu de remarquer qu'un établissement a doté ses chambres d'isolement cellulaire du chauffage électrique dont l'entretien et l'allumage, soustraits à l'atteinte des hospitalisés, se fait par le corridor. Toutefois, le prix du chauffage par l'électricité est de

nature à en faire restreindre l'essai plus étendu. Il pourrait être tenté plus facilement, par étapes, dans les asiles possédant chute d'eau et moteur particulier qui leur permet d'être leurs propres fournisseurs d'énergie électrique.

Approvisionnement en eau. — L'approvisionnement en eau est l'un des problèmes les plus importants pour les établissements d'aliénés, dans lesquels il conviendrait qu'elle fut distribuée en abondance, qu'elle pût être gaspillée, si l'on peut dire, et qu'en tout cas sa quantité ne fut jamais moindre de 3 à 400 litres par tête et par jour.

Sous le rapport de la quantité, de la qualité, de la surveillance, de l'épuration, de l'organisation du service des eaux, nos établissements spéciaux diffèrent grandement. Un certain nombre d'entre eux utilisent, complètement ou partiellement, les concessions d'eau de la ville, d'autres usent de sources particulières captées à une certaine distance de l'établissement, concurremment, ou non, avec l'eau de la nappe souterraine recueillie par des forages ou des puits de quartiers munis de pompes. Un certain nombre, enfin, empruntent l'eau d'appoint dont ils ont besoin (nettoyages, usages industriels etc...) à des rivières qui les bordent.

L'amenée directe de ces eaux par l'intermédiaire de canalisations urbaines ou spéciales, de machines élévatoires et de châteaux d'eau, n'assure pas toujours la distribution aux étages et il a été constaté que, parfois, le service des eaux laissait à désirer en d'autres points encore : débit ou approvisionnement insuffisants en certaines saisons (sécheresse de l'été ou à certains jours, (notamment le lundi par suite du repos hebdomadaire et de l'épuisement des réservoirs non remplis le dimanche).

Pour fixer les idées et relever certaines appréciations énoncées en des rapports spéciaux, on peut rapporter à titre documentaire quelques particularités.

Dans un asile privé qui est alimenté par la concession urbaine, sous pression d'ailleurs insuffisante pour monter aux étages, il existe aussi des puits avec pompe dans les quartiers, puisant l'eau de la nappe souterraine sous-jacente, dont la protection peut paraître douteuse. Elle ne fait pas l'objet d'une épuration et elle n'a pas été analysée depuis un temps immémorial. Le puits surmonté d'un moteur alimentant partiellement un autre asile privé (en théorie pour les nettoyages) n'est pas suffisament protégé contre les souillures, car son orifice n'est pas complètement recouvert. L'analyse de cette eau a indiqué une contamination par présence de coli-bacilles et de chlorures à un taux plus élevé qu'il n'est normal. Un grand asile de l'Ouest, approvisionné en eau potable par la ville, où les services municipaux d'hygiène exercent la surveillance et le contrôle, possède en outre une canalisation d'eau non potable provenant de la rivière et distribuée dans les quartiers pour les

lavages. On n'a pas indiqué sur les robinets d'amenée que l'eau n'était pas potable et on n'a pas disposé un mécanisme approprié pour en interdire le libre usage aux malades. Un autre asile de l'Ouest recueille aussi une partie de ses eaux d'appoint à la rivière, très fâcheusement en aval d'un lavoir municipal. Quoiqu'on ait organisé une filtration on devrait se rappeler que cette mesure ne peut donner une sécurité suffisante si elle n'est vérifiée aussi souvent que de besoin par des techniciens compétants. Un asile de l'Est, abondamment approvisionné par des sources voisines, dont une analyse effetuée en 1920 mentionne : « qu'elles sont contaminées par des eaux de surface », distribue ses eaux de boisson sous forme de tisane après ébullition. Il a fait connaître que l'eau des canalisations ne doit être utilisée, en principe, que pour les nettoyages, mais il paraît difficile d'assurer le respect strict de cette prescription par les malades ou le personnel, et il y a lieu de se demander s'il ne serait pas plus avantageux d'assurer, sinon la protection des sources, l'épuration de l'eau « en grand », que de faire fonctionner en permanence deux tisaneries.

L'Inspection générale s'est efforcée d'attirer au cours de sa tournée l'attention la plus soutenue sur ces importantes questions, qui sont parfois passées au second plan parce que dans les établissements incriminés on n'aurait pas eu à déplorer d'épidémie d'origine hydrique. Elle a souligné partout, alors que les analyses sont rares et trop espacées, qu'il convenait très strictement de ne pas perdre de vue la nécessité d'une surveillance fréquente, soit à l'aide des ressources locales soit, mieux encore, de faciliter la solution de toutes les questions d'ordre sanitaire en faisant régulièrement appel à l'inspection départementale d'hygiène.

L'évacuation des nuisances, ordures ménagères, eaux usées, lavabos, W.C. résidus pathologiques, égouts etc... est encore un des points qui, dans nombre d'asiles, mérite d'être grandement et rapidement amélioré.

Il y a bien moins à insister sur l'éloignement des ordures ménagères destinées à l'utilisation agricole que sur l'évacuation des eaux usées et des matières excrémentitielles qui, en un assez grand nombre d'établissements, s'opère d'une manière condamnable.

Les asiles plus récents ont été dotés de systèmes d'évacuation immédiate, avec siphons hydrauliques, réservoirs de chasse et tout à l'égout, dont les eaux sont traitées finalement, suivant les établissements et leurs conditions topographiques, par épuration biologique naturelle et épandage, ou par épuration biologique artificielle avec bassins de décantation, lits bactériens et lits percolateurs avec distributeurs rotatifs. Quelques asiles, plus anciens, suffisamment approvisionnés en eau, ont de même amélioré leur situation hygiénique par l'installation du tout à l'égout ou de fosses septiques (contrôle périodique nécessaire du degré d'épuration de

l'effluent) mais trop d'entre eux ne sont encore pourvus que du système de fosses fixes, plus ou moins bien établies d'ailleurs, dont la pompe à vapeur de la ville voisine opère la vidange ; si ce n'est, plus souvent encore, du système des tinettes, fonctionnant suivant le mode le plus primitif, sans aucun des correctifs (poudres absorbantes etc...) qui ont été imaginés pour le rendre moins désagréable.

Les rapports particuliers ont formulé à ces sujets des critiques dont il suffira de noter les plus caractéristiques.

Dans plusieurs asiles, soit privés soit publics, ou quartiers d'hospice, l'évacuation des eaux ménagères, des lavabos et des bains se fait par des rigoles en ciment à ciel ouvert, qui affluent à une grille située dans la cour des quartiers d'où elles rejoignent des égouts en maçonnerie concentrant les eaux pluviales, celles de la buanderie et de la cuisine. Il advient que ces rigoles ne sont pas en bon état et que les eaux stagnent dans les cours. Dans un asile dépourvu de lavabos, où les malades se lavent dehors, dans des baquets, l'eau souillée est « évacuée » par arrosage du sol.

Pour les asiles, assez nombreux encore, où le système des tinettes est en vigueur et où il n'y a pas de W.C. dans les locaux de nuit (chaises percées) on note que les cabinets établis dans les préaux et cours ne sont pas toujours situés en bordure du chemin de ronde, ce qui faciliterait leur visite et leur nettoyage, et que l'enlèvement des tinettes ne peut se faire qu'en traversant la cour elle-même.

En plusieurs établissements, on constate que les tinettes non recouvertes sont trop petites et débordent d'une façon régulière, souillant gravement le local qui les abrite. Les matières, après leur enlèvement, sont parfois déposées en des dépotoirs malodorants trop à proximité des habitations (ici en bordure du chemin de ronde, là trop près de la ferme, ailleurs à proximité d'une route...) où elles subissent généralement, mélangées aux fumiers, aux pailles de la literie et des étables et aux ordures ménagères, d'assez longues fermentations, avant d'être utilisées comme engrais à la fumure des terres de grande culture. L'un au moins de ces dépotoirs est constitué par des fosses creusées à même le sol, plusieurs d'entre eux maçonnés ou cimentés sont d'une étanchéité douteuse.

Enfin, pour clore la série de ces quelques citations, un asile privé urbain recueille ses vidanges dans des tinettes mobiles qu'une voiture transporte tous les matins à la ferme annexe distante d'environ 3 kilomètres où elle les dépose purement et simplement dans un bassin bétonné, relié par une courte canalisation à la rivière proche, en amont d'une petite ville voisine qui, d'ailleurs, ne montre guère plus de souci que l'asile des questions d'hygiène.

Locaux affectés aux malades.

Les dispositions essentielles que devaient présenter les locaux affectés aux malades sous le rapport de la thérapeutique « des

bonnes mœurs et de la sécurité des personnes » avaient déjà été arrêtées, voilà près d'un siècle, par l'ordonnance de 1839. Son article 22, placé il est vrai sous le titre des établissements privés, mais applicable, a fortiori, aux établissements publics, édictait en effet, comme garanties dont devait justifier un asile :

« 3° que par la disposition des localités il permet de séparer complètement les sexes, l'enfance et l'âge mûr ; d'établir un classement régulier entre les convalescents, les malades paisibles et ceux qui sont agités, de séparer également les aliénés épileptiques.

« 4° que l'établissement contient des locaux particuliers pour les aliénés atteints de maladies accidentelles et pour ceux qui ont des habitudes de malpropreté.

« 5° que toutes les précautions ont été prises dans la construction pour assurer le service de l'établissement. »

L'ordonnance traçait en somme, très judicieusement et complètement pour l'époque, les grandes lignes concernant les mesures de sécurité et de surveillance, les séparations nécessaires, l'organisation de quartiers de classement distincts.

Les *séparations complètes*, visant les sexes, ont été facilement obtenues de tous les asiles et elles ont été réalisées, non pas comme il eut paru plus simple à première vue, par la construction d'établissements séparés dans lesquels il est possible de laisser une liberté plus grande aux malades, mais dans des établissements mixtes.

Il existe cependant quelques asiles réservés à un seul sexe, en particulier dans les départements comportant plusieurs établissements. Encore, certains de ces asiles sont-ils si rapprochés qu'ils peuvent être considérés comme groupés par paires et qu'ils ne constituent pas une exception au principe des asiles mixtes qui, après examen du pour et du contre, ont mérité la préférence parce qu'on avait retenu comme arguments favorables, des considérations d'enseignement médical, de caractère familial, de gestion économique. Celle-ci est incontestablement rendue plus difficile par l'absence de la main-d'œuvre des hommes dans un asile de femmes, et réciproquement, qui peut forcer à recourir, dans une trop large proportion, à la main d'œuvre étrangère.

A ce dernier point de vue, on s'est même demandé, non sans raison, s'il ne conviendrait pas d'établir, à plus ou moins bref délai, sur le domaine de certains asiles unisexués isolés, une petite colonie de chroniques travailleurs de l'autre sexe, susceptibles de participer aux travaux quotidiens, à la culture du domaine et, partant, de réduire les frais d'exploitation dans d'intéressantes proportions.

La longue pratique des asiles mixtes s'est montrée sans inconvénients réels et son intérêt ne fait l'objet d'aucune grave controverse. La séparation stricte, réalisée dans les locaux, s'accompagne, en effet,

d'une séparation effective des travailleurs, d'un règlement différent des heures réservées aux allées et venues nécessitées par le service et d'une surveillance étroite. Cette surveillance est partout organisée, et ce n'est qu'à titre nettement exceptionnel que l'Inspection générale a eu à noter dans un asile de la région du Nord l'état de grossesse d'une jeune imbécile hospitalisée dans un pavillon libre médico-pédagogique, qui avait pu rencontrer un aliéné travailleur occupé à la cuisine. Une conclusion doit être tirée de cet incident : c'est la nécessité absolue d'une organisation méthodique, ne permettant aucune promiscuité, et la répression énergique des manquements dans le service des agents préposés à la surveillance, car les difficultés du recrutement ne permettent pas toujours de recourir à des auxiliaires à qui l'on peut faire confiance.

En ce qui concerne la séparation réglementaire de « l'enfance et de l'âge mûr », il faut reconnaître que les prescriptions de l'ordonnance sont loin d'être toujours observées et que nombreux sont les asiles qui n'ont pas de quartiers d'enfants. Ceux-ci sont, tantôt, placés à l'infirmerie, tantôt, dans le quartier des tranquilles, voire dans le pavillon des malpropres, ou dans le pavillon d'observation du service des femmes pour les tout jeunes enfants, ou encore dans celui des services consacrés à leur sexe pour les enfants plus âgés... toutes solutions contraires à la règlementation et qui peuvent présenter, surtout s'il s'agit d'anormaux pervers, des inconvénients évidents.

L'excuse présentée pour justifier cet état de choses est qu'il y a de sérieuses raisons d'économie pour ne pas affecter ou construire des quartiers spéciaux à l'hospitalisation de jeunes idiots ou d'arriérés, qui sont en nombre restreint, ne dépassant pas parfois, par suite des restrictions apportées à leur admission par certains départements, quatre ou cinq unités par asile.

La question des enfants sera du reste reprise en une autre partie du présent rapport. (Voir : placements.)

L'organisation des quartiers de classement, prévue par l'ordonnance, motive les différenciations et séparations par catégories suivantes : maladies accidentelles (infirmerie) tranquilles, malpropres, agités, épileptiques aliénés, convalescents. Dès 1853, Parchappe et, avec lui, l'Inspection générale, émettaient l'idée de l'organisation nécessaire de quartiers de « surveillance continue et de traitement spécialement aménagés et adaptés à leur but », et le même exprimait en 1864, en une phrase restée célèbre et que l'Inspection générale a toujours prise à son compte, que c'est par le « perfectionnement successif du classement des aliénés et de l'appropriation des quartiers de classement que s'exprime et se mesure le progrès ».

Ces quartiers de classement élémentaire ne se trouvent pas tous réunis dans chaque asile. Il est même très exceptionnel de rencontrer la séparation des convalescents qu'exigeait l'ordonnance de 1839. Par

ailleurs, il a pu, en certains cas, être constaté que l'infirmerie, qui devrait être réservée, en principe, aux maladies accidentelles, n'était autre chose que le quartier d'observation et de surveillance psychiatrique, ou bien que les malpropres grabataires étaient placés dans le quartier infirmerie-observation et pas toujours en dortoir spécial, ou même, en un cas, dans un bâtiment commun avec les épileptiques. Ce cas mis à part, dans tous les asiles visités au cours de la tournée 1922, l'Inspection générale a constaté l'existence d'un quartier d'épileptiques. Cette séparation a été parfois critiquée en faisant valoir que l'épileptique devrait, en général, être classé plutôt suivant son état clinique que sur le fait de l'existence d'accidents convulsifs. Cette interprétation, en marge du règlement, n'a du reste pas eu de retentissement profond, et l'on peut dire que l'accord à peu près unanime est fait pour le maintien d'un quartier spécial (quitte à l'aménager convenablement pour parer aux diverses complications cliniques) tant en raison de l'intérêt qu'il peut y avoir à soustraire à la vue des autres malades les manifestations comitiales motrices, qu'en raison de l'impulsivité et de la brutalité fréquente des épileptiques d'asile.

Par contre, certains asiles possèdent des quartiers de classement plus nombreux au nombre desquels, très souvent, ceux nés du dédoublement de la section des tranquilles en deux quartiers : tranquilles et semi-tranquilles, et du dédoublement parallèle de la section des agités en semi-agités et agités. Il advient même qu'il existe pour ceux-ci un quartier cellulaire distinct. On trouve plus rarement des quartiers d'admission, de vieillards ; enfin, il n'existe guère de lazarets ou pavillons d'isolement des contagieux et de quartiers de tuberculeux. Quant à un service de sûreté spécial pour aliénés difficiles ou criminels, deux asiles seulement en possèdent.

D'autre part, il faut signaler non seulement les établissements assez nombreux, qui ont un ou plusieurs quartiers affectés au pensionnat, mais encore ceux qui ont été autorisés réglementairement à s'annexer des pavillons libres non soumis à la loi de 1838. Ces autorisations, portées aux règlements du service intérieur, concernent les quartiers d'épileptiques non aliénés, les quartiers médico-pédagogiques et pour l'un d'eux, ouvert en 1913, un pavillon de « neurasthéniques ».

Si l'on avait à faire aujourd'hui la répartition des quartiers de classement d'un asile commun non spécialisé, on arriverait vraisemblablement, en tenant compte des opinions les plus couramment émises par le corps médical, à concevoir dans ses grandes lignes, en sections et quartiers d'importance variable, le triple ou même le quadruple sectionnement suivant :

a) partie hôpital : comportant services d'admission, d'observation, de traitement des psychoses aiguës ; infirmerie pour le traitement médico-chirurgical des maladies intercurrentes et l'isolement des maladies transmissibles ;

b) partie hospice : comportant, assez multipliés pour satisfaire aux exigences des différentes situations cliniques : des pavillons de malades travailleurs (état mental compatible avec une occupation régulière, un traitement en semi-liberté) d'épileptiques, de malades chroniques ayant besoin d'être surveillés spécialement (possibilité d'organiser des travaux d'intérieur) de gâteux et affaiblis, d'agités ;

c) partie dite du service de sûreté pour aliénés criminels, difficiles ou pervers ;

d) partie libre, non soumise au régime légal de 1838, pouvant comporter : hospitalisation d'épileptiques non aliénés, services d'enfants, « service ouvert », éventuellement, aussi, le dispensaire et la consultation externe.

Cette organisation évidemment schématique serait susceptible de variations dans les détails suivant la situation de l'asile et le nombre des hospitalisés. Le développement de chacune de ses parties pourrait être nuancé suivant les besoins de la population à desservir. C'est ainsi, par exemple, qu'il ne saurait être question de doter tout asile départemental d'un service de sûreté, ou que, pour un établissement important des dédoublements du quartier des tranquilles et travailleurs (externement possible en colonie agricole), de celui de la surveillance des chroniques (quartiers spéciaux pour buveurs récidivistes avec organisation du régime, de la surveillance et du travail obligatoire adéquats) et du quartier des agités, pourraient être envisagés. De même, la réalisation des services d'admission-observation-traitement pourrait revêtir des modalités diverses etc...

A l'inverse, dans un asile d'importance moyenne, on peut concevoir que le service d'admission (séjour jusqu'après la rédaction du certificat de quinzaine) ne justifie pas, le plus souvent, un pavillon exclusivement destiné à cette affectation spéciale, et que ce service qui, cependant, gagne à être autonome, puisse être annexé, par une conception architecturale à étudier, qui sauvegarderait son indépendance, au pavillon qui abrite le service de traitement. Également, le quartier d'observation pourrait être, en certains cas, confondu avec celui de traitement, ou bien encore, si l'on se rallie à l'idée d'un pavillon consacré exclusivement au traitement, il pourrait faire une place, par son aménagement en pavillons doubles (pour réduire les frais de construction tout en conservant des moyens de classement les plus différenciés possibles) à l'intéressante catégorie des convalescents, dont l'observation spéciale, dans la phase précédant la vie indépendante au dehors, peut bénéficier de conditions particulières bien remplies par l'organisation d'un quartier de classement différencié.

La notion de la division d'un asile en partie hôpital et en partie hospice semble être au point de vue économique (prix de journée appropriés, prix réduits pour les chroniques) et au point de vue médical,

des plus fécondes. C'est, qu'en effet, il y a lieu d'organiser partout, en se rapprochant le plus possible des formules hospitalières générales, le traitement distinct des affections récentes aiguës, curables, qui méritent l'effort médical, technique et financier maximum, par le haut intérêt économique et social que présente ce traitement. Il nécessite des moyens appropriés susceptibles de se transformer facilement en suivant les progrès, permettant l'extension du traitement par l'alitement, l'observation continue, la balnéothérapie, l'isolement, les moyens thérapeutiques modernes, la suppression aussi complète que possible des moyens de contrainte.

Cependant, il ne faut pas se dissimuler qu'une telle division ne peut avoir rien d'absolu et que les deux organismes juxtaposés sont destinés à se pénétrer et à faire l'objet d'assez fréquents échanges (épisodes aigus des psychoses chroniques, impossibilité clinique assez fréquente de faire le départ entre les curables et les incurables, guérisons tardives de malades réputés chroniques, nécessité de faire de la place dans les services de traitement, par le passage en un quartier approprié de l'hospice, de malades à convalescence prolongée etc...). Par ailleurs, il se peut, par exemple, qu'un asile de très moyenne importance n'ait pas intérêt au point de vue économique, et sans qu'il y ait d'ailleurs d'inconvénients médicaux dirimants, à prévoir dans les quartiers de traitement une double division, en calmes ou déprimés, et bruyants ou grands agités, et que la conception qui ménagerait dans le quartier d'agités de la section hospice une subdivision spéciale de traitement des aigus ne fût pas condamnable. Dans le même ordre d'idées, il peut y avoir de réels avantages à prévoir dans le quartier des gâteux une petite infirmerie particulière, aussi bien que des salles d'isolement de malades turbulents.

Les *éléments* indispensables de tout *quartier de classement* sont :

1° Une vaste cour jardin, plantée d'arbres d'agrément à haute tige, pourvue d'ombrages et de bancs, possédant un abri promenoir sous lequel les malades peuvent se réfugier par mauvais temps; sans communication avec les cours voisines, sans murs masquant la vue, entourée de grillages, élevés sur un socle en maçonnerie protégeant de la rouille leur partie inférieure. La clôture des pavillons d'agités peut, cependant, être réalisée avec plus d'avantages par des murs élevés, mais établis entre deux sauts de loup, l'un intérieur en pente très douce, pour permettre une vue large sur la campagne ou sur les jardins de l'asile, l'autre externe pour s'opposer aux communications venant de l'extérieur.

2° Un réfectoire pourvu de tables d'entretien facile, de 0 m. 60 à 0 m. 65 de longueur par tête, et pas trop grandes afin que les malades puissent s'y grouper par convenances personnelles, ou qu'on puisse facilement réunir et sérier des hospitalisés dont l'appétit capricieux ou l'alimentation difficile doivent être spécialement surveillés. Dans le

quartier d'agités il semble y avoir intérêt à utiliser, de préférence, des tables assez étroites pour que les malades n'aient pas de vis à vis.

3° Une salle de réunion, de lecture, de musique et de jeux, en communication directe et de plein pied avec la cour, contiguë au réfectoire mais néanmoins distincte de lui. On se trouverait bien de comprendre, dans le mobilier de cette salle, des armoires à compartiments, dans lesquels chaque malade aurait, pour ses objets personnels et d'habituelle disposition, un casier particulier. Une disposition favorable au meilleur classement des agités et au fonctionnement régulier du service consiste, pour parer aux inconvénients du nombre toujours trop élevé de ces malades, aux réactions et altercations, à diviser en deux parties distinctes la salle de réunion de ce pavillon (de même, d'ailleurs, que la cour).

4° Des locaux de nuit, consistant en dortoirs et chambres individuelles. En certains pavillons, du reste, « ces locaux de nuit » sont destinés à l'habitat permanent ou quasi permanent de jour et de nuit : isolement, alitement continu (parfois, il peut être utile de pratiquer l'alitement diurne au grand air).

Certaines sections ne devraient pas, en doctrine, comporter d'étage. Si, pour des raisons d'économie, il a été nécessaire d'en aménager un, il convient cependant qu'elles puissent se composer d'un nombre suffisant de lits en dortoirs et en chambres sises au rez-de-chaussée et, de plus, il importe de ne pas perdre de vue les garanties spéciales à prendre dans l'établissement des escaliers.

Il faut, autant que possible, ne pas dépasser même dans les dortoirs ordinaires, le chiffre de 16 lits, en raison des avantages indéniables de la répartition des aliénés par petits groupes. Certains dortoirs, notamment dans les quartiers d'observation et de traitement, devront avoir un nombre de lits plus restreint encore; 10 constituent certainement un maximum parce qu'il sied, dans ces services, où les conséquences d'un relâchement de surveillance peuvent être très graves, qu'un infirmier puisse avoir, sous les yeux, d'une façon incessante, tous les malades dont il est responsable.

Il est indispensable pour des raisons diverses (moribonds, bruyants, insomniques, agités etc...) que tous les quartiers possèdent en nombre suffisant des chambres d'isolement individuel, sauf peut être celui d'observation continue où il y a un intérêt majeur à ce qu'il n'y ait aucune intermittence dans la surveillance. Ici, du reste, l'isolement, si on le croit absolument nécessaire, peut être avantageusement réalisé en boxes vitrés, avec verres « incassables ».

A l'infirmerie, il y a le plus grand intérêt à séparer, si possible, en dortoirs spéciaux, les malades et les blessés et de prévoir aussi, pour parer à tout événement, des chambres particulières (opérés, accouchées).

Les meilleurs locaux d'isolement des maladies transmissibles ne comprennent que l'isolement individuel, par chambres à un lit (sépa-

rées par des cloisons vitrées) dans lesquelles toutes les dispositions sont prises, avec le minimum de communications, pour assurer les soins thérapeutiques nécessaires, la désinfection facile des locaux et la stérilisation des évacuations diverses.

Les chambres d'isolement ordinaires doivent être plus nombreuses dans les locaux où sont traités spécialement des agités habituels. Cet isolement peut d'ailleurs être réalisé en boxes à parois pleines (isolement optique), en série de chambres avec parois sourdes (isolement accoutisque), voir même en cellules peu nombreuses. Une défaveur s'attache actuellement à ce dernier mode d'isolement, peut-être en raison de la mauvaise constitution matérielle trop critiquable de grand nombre de locaux cellulaires, de leur nombre parfois excessif et de l'abus qui a pu en être fait, ainsi que de l'absence ou de l'exiguité des préaux. Toutefois, il semble que la cellule, en certains cas limités, puisse rendre encore d'appréciables services pour un usage momentané.

5° Des lavabos et des installations hydrothérapiques. Il convient d'installer dans toutes les salles de malades, un nombre suffisant de lavabos. On estime généralement que la proportion du nombre de cuvettes doit être celle de une pour deux malades. Ce nombre peut être diminué d'ailleurs à l'infirmerie, chez les gâteux, ou dans les pavillons où sont traités une majorité de malades dont il faut faire la toilette dans le lit. Il est souvent utile de prévoir une double distribution d'eau froide et d'eau chaude, de doter chaque lavabo de casiers fixes numérotés ou d'armoires grillagées, où les malades peuvent ranger les différents objets de toilette personnels, et de ménager un poste d'eau avec vidoir.

La situation des lavabos diffère suivant les quartiers. On se trouvera bien de les placer, à tous les étages, parfois dans un local spécial, parfois avec les installations balnéaires, parfois encore, pour les quartiers de surveillance, dans les dortoirs eux-mêmes. Enfin, il sera bon que les malades trouvent, sur le chemin qui les conduit au réfectoire, des robinets et cuvettes où on pourra les habituer à se laver les mains avant et après les repas.

Esquirol et Desportes demandaient dès 1818, que chaque quartier de classement eût sa salle de bains. Le rapport de 1874 estimait, tout en condamnant la méthode de la centralisation des installations balnéaires, qu'il n'y avait pas intérêt à doter indistinctement tous les quartiers de services hydrothérapiques particuliers.

L'une et l'autre théorie ont encore leurs partisans. En tout cas, si l'on pense qu'un système mixte paraît avoir ses avantages et que, par exemple, pour les tranquilles travailleurs, il est plus pratique d'utiliser un pavillon central qui comprenne, avec les appareils hydrothérapiques, quelques installations particulières nécessaires aux bains médicamentaux et à ceux du personnel, et, en outre, des bains douches (avec bains de pieds) pouvant servir à assurer rapidement les

soins de propreté d'un assez grand nombre de malades, il n'en convient pas moins de doter chaque pavillon d'installations balnéaires suivant la catégorie des hospitalisés qu'il renferme. Cette installation est particulièrement indispensable dans les pavillons de traitement d'infirmerie, de malpropres, d'agités.

Dans un pavillon donné leur situation elle même, (unique ou multiple) est affaire d'aménagement intérieur et de destination du quartier, mais on ne doit pas perdre de vue la nécessité de faciliter le traitement, la surveillance et le service, et l'intérêt qu'il peut y avoir d'isoler (demi cloisons, paravents....) deux baignoires voisines.

Ces installations balnéaires peuvent être utilement complétées par la disposition de baignoires mobiles, de bains de pieds, de bains douches, de lances, pour nettoyer commodément les gâteux, de bains de siège etc... Elles comprennent, dans les asiles modernes, des bidets qu'il n'y a aucune bonne raison de limiter aux sections de femmes.

6° Des water-closets intérieurs et extérieurs. Il est indispensable que les W.C., en nombre adéquat, (avec urinoirs dans les services des hommes) à cuvettes de faïence très résistante, à chasse d'eau, à siphon hydraulique, de nettoyage facile, d'aération parfaite, soient toujours aménagés de façon à pouvoir être commodément surveillés et à prévenir toute tentative de suicide. La tuyauterie et le fonctionnement des chasses doivent être établis par des systèmes ne faisant aucune saillie sur la paroi. Les portes de W.C. destinés aux malades doivent pouvoir s'ouvrir dans tous les sens et être disposées de telle façon que, suivant une expression familière, le personnel puisse à tout instant voir la tête et les pieds des malades. Les W. C. intérieurs situés sur les paliers, à proximité des dortoirs, peuvent prendre place avec avantage dans certains locaux de nuit eux-mêmes. Quand des water-closets sont prévus dans les chambres d'isolement, il sied de redoubler de soins dans leur installation et d'étudier, dans leurs détails les plus minutieux, les dispositifs propres à assurer la surveillance (champ visuel de l'infirmier) et la sécurité.

7° Des annexes médicales. Ces annexes sont le bureau du chef de quartier, les chambres de garde où de surveillance, le cabinet médical. Ce cabinet médical est nécessaire dans tous les quartiers pour procéder à l'examen ou à l'interrogatoire tranquille et discret des malades, et il comporte une armoire fermant à clé pour la conservation des observations individuelles des sujets présents. Dans le pavillon d'admission et de traitement, ce cabinet, plus vaste, est une salle d'examen clinique renfermant le matériel nécessaire aux recherches courantes. A l'infirmerie, il peut être complété par des salles d'examen particulières aux spécialistes (dentistes, oculistes, oto-rhino-laryngologistes) susceptibles d'être attachés à l'asile. C'est aussi à l'infirmerie qu'il convient d'aménager une salle de pensements, et, également, non pas une vraie salle d'opérations, coûteuse et inutile dans l'immense majorité des asiles, mais un local approprié, facilement désinfec-

table, dans lequel seraient pratiquées les interventions courantes et les opérations d'urgence.

8° Des annexes dites de service. Indispensables au bon fonctionnement du quartier, mais parfois négligées dans la construction des asiles. Elles consistent essentiellement en : office, réchaufferie d'aliments et petite laverie pour le nettoyage de la vaisselle, annexés au réfectoire ; cabinet de débarras pour les objets servant au ménage et au nettoyage ; dépôt de linge sale ; pièce destinée au dépôt des chaussures, à leur nettoyage et au brossage des habits ; lingerie ; vestiaire ; parloir.

Tous ces locaux, sans exception, doivent prendre jour sur l'extérieur et être largement aérés.

Certains directeurs se montrent hostiles à l'organisation dans les quartiers, de vestiaires, de lingeries et d'offices, en s'appuyant sur des considérations économiques plus ou moins justifiées. Il est indispensable de pouvoir maintenir les aliments à la température convenable. Il n'est pas indifférent de pouvoir préparer, dans certains quartiers, des aliments « touchés crus au magasin », pour les malades dont l'état nécessite une variété dans la préparation qu'il est difficile d'obtenir de la cuisine centrale. La prophylaxie et la répression des abus sont affaire d'administration vigilante.

Il en va de même en ce qui concerne l'utilité des lingeries particulières. Elles peuvent être facilement surveillées car les pièces de linge doivent être prises régulièrement en charge par l'agent responsable qui rend compte. Cette petite lingerie devra être plus largement conçue au pavillon des malpropres. En ce qui le concerne, il va sans dire que le linge sale ne devra pas séjourner longtemps dans le quartier, et qu'il y aura lieu de prévoir spécialement ici (s'ils ne sont communs à tout l'établissement) des moyens d'évacuation rapide.

Le parloir de pavillon, complément nécessaire du parloir central dans les quartiers de malades dont le déplacement est difficile, bruyant ou dangereux doit être disposé de telle façon que les visiteurs y accèdent sans traverser les cours ou des locaux communs du quartier, et qu'on y puisse pratiquer à l'occasion une surveillance discrète.

L'importance à donner à chacun de ces éléments, leur combinaison, leur valeur, la recherche plus ou moins poussée des perfectionnements techniques nécessite, pour chaque quartier, une mise au point spéciale visant la différenciation des locaux et la mise en harmonie avec les besoins des malades qu'ils sont destinés à hospitaliser. C'est là le principe de l'adaptation spécifique des pavillons à chaque catégorie de malades.

Il relève de quatre directives principales : répondre aux exigences thérapeutiques ; veiller à la sécurité et prévenir les accidents et incidents tout en assurant le maximum de liberté compatible avec tel ou tel état pathologique ; constituer des pavillons indépendants, de population restreinte, exempts de servitudes à l'égard des autres pavillons, et permettant les sélections utiles ; concevoir tous les divers aménagements indispensables sans perdre de vue l'obligation de faciliter le service et la surveillance et sans rendre nécessaire le fonctionnement d'un personnel trop nombreux.

Les aménagements les plus complexes sont ceux des quartiers d'admission, de traitement et d'infirmerie. Pour le service d'admission, les sujets entrants doivent trouver, dans le vestibule, des pièces où ils puissent être examinés, pesés, baignés, changés de linge et de vêtements avant de pénétrer dans la salle d'alitement et d'observation. Tous les locaux des quartiers susvisés doivent revêtir un caractère nettement hospitalier, dans le sens moderne du mot, complété des dispositifs spéciaux à la destination particulière des asiles.

S'il est inutilement dispendieux de concevoir pour les pavillons de chroniques, des réalisations matérielles aussi soignées, certains quartiers n'en méritent pas moins une attention et des soins spéciaux, notamment celui des malpropres (sol imperméable, revêtements des murs qu'il faut pouvoir laver fréquemment à grande eau) et celui des agités, dont il a été aussi précédemment traité.

Ces idées qui, aujourd'hui, sont courantes dans les milieux psychiatriques, ont pu être, en général, réalisées dans les nouveaux asiles ou, par adaptation et perfectionnement, dans quelques établissements plus anciens, avec plus ou moins de succès. Les manières dont quelques architectes ont satisfait aux divers desiderata présentent parfois un intérêt qu'il n'est pas possible de dégager ici d'une manière suffisament explicite, car il ne vaudrait pleinement que par la production de plans et de documents photographiques.

Une partie assez importante de nos établissements est restée, trop en dehors des progrès, soit qu'ils présentent des vices sérieux dont certains sont du reste incurables, soit que l'effort financier n'ait pas été consenti, surtout avant guerre où il eût été plus facile.

Les différents rapports de tournée, dans la monographie consacrée aux établissements visités, ont signalé les imperfections les plus diverses. On peut surtout faire état, sans revenir d'ailleurs sur certaines d'entre elles qui ont déjà été relevées, et sans insister sur d'autres, qui trouveront place plus loin, des défectuosités ci-après, qui sont les plus fréquentes et accompagnées d'exemples qui illustrent les inconvénients de l'état de choses constaté :

Services trop peuplés ; population nettement exagérée de nombreux quartiers d'agités ; dortoirs beaucoup trop vastes ; chambres à deux lits ; chambres individuelles insuffisantes en nombre ou trop peu différentes des cellules ; cellules trop nombreuses (particulièrement dans quelques asiles privés), mal installées au point de vue de l'hygiène ou de la sécurité ; cellules occupées par deux malades (fait constaté dans un grand asile de l'Ouest) ; préaux exigus entourés de tous côtés de murs bornant la vue ; cours dans lesquelles les bâtiments

font des saillies et recoins difficiles à surveiller; cours entourant complètement les pavillons et rendant la surveillance impossible (dans un asile, une cour de ce genre a dû être restreinte dans ses dimensions par des grillages interdisant la libre circulation des malades sur un certain espace); sauts de loup trop raides pouvant soustraire des malades à la vue de l'infirmier de garde ; absence de cours pour quelques quartiers cellulaires; existence de galeries couvertes réduisant dans de trop notables proportions l'éclairage des pièces du rez-de-chaussée; toitures d'abris couverts de préaux, accessibles par les fenêtres des dortoirs au premier étage et permettant l'escalade du mur de clôture du quartier; insuffisante superficie ou insuffisant cubage des divers locaux de jour et de nuit; absence de salles de réunion; communications entre divers quartiers absolument contigus dont les bâtiments ou les cours « se commandent » et que traversent obligatoirement les malades d'un autre quartier à l'heure du service de distribution des repas ; absence ou insuffisance des annexes de pavillons ou d'étages ; absence de cabinets médicaux ; insuffisante adaptation des quartiers dans certains asiles où tous ont, entre eux, la plus grande ressemblance; insuffisante organisation matérielle de certaines infirmeries et des services d'admission et d'observation ; existence d'un unique pavillon central de bains pour les soins thérapeutiques et ceux de propreté ; insuffisance de ce pavillon, marche intermittente, d'ailleurs assez peu exceptionnelle ; défectuosités de quelques appareils mélangeurs ; absence ou insuffisance trop fréquente des lavabos ; absence de W.C. intérieurs (usage de chaises percées), mauvaise disposition de W.C. intérieurs (insuffisante aération, systèmes de chasse automatique se déclanchant fâcheusement au moment inopportun, engorgement facile des tuyaux d'évacuation, déclivité insuffisante des égoûts collecteurs..); W.C. extérieurs disposés pour ménager au maximum la pudeur des malades, mais, de ce fait, d'une surveillance ou difficile ou impossible etc...

Tous nos asiles, publics ou privés faisant fonctions, reçoivent des malades au compte des familles. Un assez grand nombre d'entre eux ont des *pensionnats* dont les bâtiments distincts de ceux du régime commun sont plus agréables, plus confortables et mieux meublés. Tantôt il s'agit d'un pavillon unique, plus rarement de bâtiments multiples. Même en ce cas, le classement reste en général rudimentaire (sauf quelques exceptions connues, constituées par des pensionnats modèles, qui peuvent rivaliser sans infériorité avec les bonnes maisons de santé privées) et plus souvent dicté par les classes de pension que par l'état clinique. En outre, la répartition automatique des malades des premières classes en chambres particulières et isolées rend la surveillance d'ensemble difficile malgré l'effectif plus important du personnel.

L'Inspection générale estime, conformément au rapport de 1874, que le pensionnat qui met, dans les asiles départementaux, à la portée des moyens et petits contribuables des secours qu'il faut aller parfois chercher au loin, au prix de sacrifices onéreux, répond à un besoin, et qu'il n'est pas nécessaire de plaider sa cause en parlant des ressources importantes qu'il crée à l'établissement. Cette dernière assertion assez commune, n'est pas toujours, pour des raisons diverses, vérifiée, (population déficitaire, tarifs parfois visiblement peu rémunérateurs pour peu qu'on compare, même sans se livrer à des calculs compliqués, les allocations réglementaires des payants de diverses classes et des assistés, avec les prix de journée respectifs).

Par contre, à quelque point de vue que l'on se place, l'Inspection générale est moins certaine, non seulement de l'intérêt qu'il peut y avoir à construire, ainsi que l'ont fait certains départements, des chalets particuliers, pavillons individuels à étage, à pièces multiples destinés à un seul pensionnaire dit hors classe, mais encore de la légitimité médicale et administrative de pareille conception. Au cours de la tournée, il a pu, du reste, être constaté, par exemple, dans un asile de l'Ouest, que ces grands chalets étaient et pouvaient rester longuement inoccupés. Pourtant un asile du Midi qui compte cinq pavillons particuliers pour « pensionnaires riches » arrive plus heureusement à les maintenir à peu près en service, par l'appoint de la clientèle étrangère que les avantages du change incitent à passer la frontière pour venir demander des soins chez nous.

Locaux affectés aux services généraux.

Le présent rapport ne s'étendra pas longuement sur les services généraux ; le programme tracé par le rapport de 1874, s'il doit subir quelques retouches nécessitées par l'évolution et recevoir quelques compléments, est encore très recommandable dans ses grandes lignes.

L'indication des prescriptions essentielles, en ce qui concerne ceux de leurs services qui n'offrent rien de particulier pour les établissements d'aliénés, et qui sont communs aux asiles et aux hôpitaux, a été formulée par l'Inspection générale dans son rapport d'ensemble de 1919 et dans sa note sur les constructions hospitalières.

Il ne pourrait du reste être question, ici, de donner même à grands traits les directives de l'organisation des services de toutes catégories dont la seule énumération sommaire permettra de voir qu'ils constituent un ensemble un peu disparate.

Il s'agit, dans le plus grand nombre d'asiles, de services diversement placés suivant le mode de construction adopté, diversement conçus, plus ou moins importants et nombreux suivant la situation et les améliorations successives apportées dans l'organisation économique, dans le but de permettre aux établissements de produire et de faire plus par eux-mêmes, d'augmenter les ressources et de diminuer le prix de journée.

Comme dans tout établissement hospitalier, il est nécessaire que l'emplacement choisi pour certains de ces services généraux soit central: tel est celui du pavillon d'administration (bureaux administra-

tifs et médicaux, bibliothèque, salle de la commission....) de la salle des fêtes et des parloirs, de la salle de garde, de la pharmacie et du laboratoire central, des services du culte, d'une partie des logements du personnel, du pavillon central d'hydrothérapie et de bains, de la cuisine et ses annexes (épluchage, plonge, laverie, réserves, magasins d'alimentation, légumes, boucherie, glacière, laiterie) de la dépense, de la panneterie et de la sommellerie, des magasins d'étoffes, de réserve de matériel et de mobilier, de la lingerie et du vestiaire (confection, raccommodage, entretien).

D'autres services peuvent ou doivent être installés en position un peu excentrique ou périphérique, compris dans l'enceinte de l'établissement, situés en groupement spéciaux et en zones appropriées à la commodité du service et à la structure du plan général. Il suffira de mentionner: écuries, remises (à voitures, à pompes à incendie etc...), garages; installations industrielles (la machinerie et la force motrice peuvent suivant les besoins et le système adopté passer à l'occasion dans le groupe des services centraux); moulin, boulangerie, abattoir s'il y a lieu; ateliers (peinture, plomberie, serrurerie, menuiserie, cordonnerie, vêtures, cardage de matelas etc...); magasins de bois et de charbon; buanderie (triage, lessivage, essorage, séchage à air chaud et à air libre, repassage et pliage); service de désinfection (étuve, magasin d'accessoires et désinfectants); amphithéâtre (attente, exposition, reconnaissance, autopsies, recherches anatomo-pathologiques).

Peuvent prendre place avec avantages en dehors de la clôture extérieure ou du périmètre de l'asile proprement dit, mais très à proximité: certains logements du personnel, les pavillons d'habitation des médecins; au milieu des terrains de culture: la ferme, avec ses installations agricoles, les locaux de son personnel et quelques lits pour malades susceptibles de vivre en colonie.

L'importance médicale et économique des exploitations agricoles est des plus grandes. En effet, les travaux des champs et des jardins, les soins agricoles, en même temps qu'ils sont un excellent moyen de distraction et de traitement — à condition de réduire dans la mesure du possible la culture des céréales qui exige un travail fatigant à l'époque des grandes chaleurs — concourent à la production des éléments les plus intéressants de l'alimentation des malades (culture maraîchère, arbres fruitiers, basse-cour, clapier, porcherie, vacherie etc...) et des animaux nécessaires à l'exploitation du domaine.

Dans les asiles inspectés au cours de la tournée, les locaux destinés aux services généraux quoique de valeur très variable quant à l'emplacement, l'installation et l'aménagement, ont paru, dans l'ensemble, assez satisfaisants. Néanmoins, les rapports particuliers ont pu formuler certaines observations et signaler, suivant les établissements, quelques points sur lesquels devaient porter des améliorations plus ou moins pressantes et parmi lesquels il est possible (réserve

faite de ceux qui pourront prendre place ailleurs, notamment dans le chapitre consacré au fonctionnement des services) de citer les suivants.

La loge du concierge, contrairement aux desiderata depuis longtemps exprimés ne dispose pas toujours d'une salle d'attente.

Il est fréquent que le cabinet médical extérieur au quartier, pour lequel on a demandé que fussent prévues deux portes, n'ait qu'une porte unique, disposition qui ne permet pas d'éviter les accidents pouvant résulter d'une agression lorsque l'assaillant est en mesure de garder l'issue.

Il advient que la cuisine qui devrait être, de préférence, isolée, haute, vaste, très largement éclairée et aérée, fasse partie d'un corps de bâtiments de services généraux, et qu'elle soit située au dessous d'une lingerie, qu'elle soit médiocrement installée pour parer à l'évacuation instantanée des fumées et buées, que ses dimensions et celles des annexes soient devenues insuffisantes par suite de l'imprévision initiale de l'extension des services et des progressions de la population, que le vestibule sur lequel s'ouvrent les guichets de distribution soit trop étroit pour assurer un service rapide avec le maximum d'ordre. L'insuffisance ou l'éloignement des annexes ont pu être aussi notés dans certains cas, de même que l'exiguité de la pharmacie, de la lingerie ou d'autres services conçus à l'origine trop strictement pour ménager l'avenir.

Dans certains établissements il y a eu lieu de conseiller la suppression de la fabrication manuelle du pain et l'achat d'un pétrin mécanique, l'amélioration de certains ateliers, le remplacement ou l'achat de nouveaux foudres pour la cidrerie ou la cave, la clôture de hangars à bois ou de dépôts de charbons qui devraient toujours être fermés comme tous les autres magasins etc...

Il est apparu aussi que quelques buanderies étaient d'un type ancien, vétuste (mauvaise évacuation des buées, insuffisance de dispositifs spéciaux au linge contagieux...) ou d'un service mal commode.

La ferme a mérité, parfois, une mention spéciale soit à cause de sa bonne tenue, soit à cause de son type vraiment trop peu en progrès sur les types ruraux communs de la région; de la grande modestie de ses installations ou de son fonctionnement (perméabilité du sol, des écuries et des fosses à fumier, espaces limités, insuffisante aération des étables, retards dans les réparations d'entretien etc...) ou du peu de soin apporté parfois à l'organisationde la vacherie, à l'opération de la traite et de la récolte du lait. Il y a eu lieu de critiquer également des lits de malades dans une écurie ou des dortoirs situés au dessus des étables. Il a été constaté que les odeurs que dégagent certaines porcheries auraient nécessité qu'on les plaçât dans un endroit plus écarté. Dans un asile cette porcherie n'est pas située dans le périmètre de la ferme mais à une trop grande proximité des pavillons de malades. Ailleurs, dans une ferme colonie, par suite de l'insuffisance des hangars, du matériel et des machines agricoles restent exposés aux intempéries et se détériorent.

Améliorations exécutées, à exécuter, ou en projet.

Il a été traité directement ou indirectement, dans les considérations qui précèdent, des améliorations que peut réclamer l'organisation matérielle des services médicaux et généraux de nos asiles aux points de vue, bâtiments, hygiène générale, ainsi que du plus ou moins grand souci qu'on a pris, localement, de les réaliser ou de les étudier. Aussi n'y a-t-il pas lieu de revenir très longuement sur ce sujet.

L'Inspection générale n'a pas manqué de prendre connaissance des décisions de cet ordre, inscrites aux budgets, aux registres des délibérations des commisions de surveillance, ou résultant des avis médicaux exprimés dans les rapports annuels. En les appréciant dans ses rapports particuliers et en jugeant de ce qui avait, ou n'avait pas été fait, elle s'est efforcée de dégager ce qui restait à faire, en même temps que la valeur des projets d'avenir qui lui ont été soumis.

L'Inspection générale a pu parfois avoir à regretter la longue période de stagnation de certains établissements, la médiocre mise en œuvre de transformations qui auraient pu être mieux étudiées, plus poussées ou plus utiles, le retard apporté à certaines réfections et réparations d'entretien indispensables, qui s'est traduit, en définitive, par la nécessité ultérieure d'un effort budgétaire incontestablement plus considérable.

Des améliorations qui s'imposaient d'une façon pressante avant la guerre et des projets de transformation radicale par créations, reconstructions ou transferts ont dû être remis ou abandonnés par suite des événements.

Cependant, il a pu être pris note d'efforts consciencieux et soutenus pour l'amélioration des services par les propres moyens des asiles et leurs ressources en main-d'œuvre ou en argent, comme de l'existence de projets plus importants qu'on espère, ici ou là, mener à bonne fin à assez brève échéance, soit sur les bonis réalisés, soit par l'intermédiaire de subventions départementales remboursables, soit à l'aide d'emprunts dont certains sont en cours.

Enfin, de rares établissements ont pu recevoir une aide de l'Etat par subvention sur les fonds du pari-mutuel pour l'ouverture de pavillons libres non soumis à la loi de 1838 (un service ouvert, un service d'enfants anormaux). Il serait utile que sur les fonds du pari-mutuel, on pût venir en aide aux asiles eux-mêmes.

Constructions des asiles.

Il convient de rappeler que subsiste à leur égard le droit de contrôle et d'approbation de l'autorité centrale.

La circulaire du 5 mai 1852 soulignait le fait que le décret du 25 mars 1852 n'autorise les préfets à statuer sur les projets (plans et devis) des travaux à exécuter dans les asiles d'aliénés, quelle que soit la quotité de la dépense, qu'autant qu'ils n'engagent pas

la « question de système ou de régime intérieur ». Cette disposition a été reprise par le décret du 16 avril 1861.

Les lois de 1866 et de 1871 ont fait passer ces pouvoirs du préfet au Conseil général, mais les prérogatives de l'administration centrale restent entières en ce qui concerne l'examen des projets et l'approbation des plans de construction.

Dans le célèbre rapport Suin, adressé au Sénat le 2 juillet 1867, était émis le vœu que les asiles soient construits sur des terrains vastes, donnant l'illusion d'un peu d'espace et de liberté, dotés de fermes et d'exploitations agricoles et que soient laissés dans leurs familles les aliénés inoffensifs.

L'Inspection générale, dans son rapport de 1911 comme dans ses rapports antérieurs, a insisté sur la nécessité d'une vaste étendue de terrain. L'assiette devra en être calculée à raison de 1 hectare 1/2 par 100 malades ou, mieux encore, de 200 mètres carrés par lit d'hospitalisé, et l'étendue du domaine cultural fixé pour le moins à 10 hectares par 100 malades (15 s'il s'agit d'un asile d'hommes, 5 pour un asile de femmes).

Quant au plan général de la construction, de nombreux avis et théories ont été émis, disait le précédent rapport, d'après lesquels on peut considérer comme acquis ces trois points essentiels : ne pas donner aux malades l'impression d'être emprisonnés, établir des pavillons spécialisés adaptés à l'usage particulier auquel ils sont destinés, enfin diviser l'asile en parties individualisées : hôpital et hospice.

La spécialisation la plus poussée aboutirait à la création de pavillons nombreux dont l'ensemble n'existe d'ailleurs dans aucun asile (admission, observation, infirmerie, traitement et surveillance continus, tranquilles, semi-tranquilles, enfants, vieillards, épileptiques, agités, semi-agités, gâteux et malpropres, convalescents, isolement des maladies transmissibles, tuberculeux).

En outre, l'Inspection générale signalait, comme il y a lieu de la noter encore aujourd'hui, la fréquente insuffisance des moyens de protection contre l'incendie et la foudre et des moyens de communication entre des bâtiments éloignés du même asile (d'où nécessité de l'usage du téléphone intérieur).

Il est impossible de traiter ici avec l'ampleur voulue les multiples questions qui se posent au point de vue technique au sujet des constructions asilaires. On peut cependant présenter, les constatations de la tournée en ayant légitimé l'intérêt, quelques observations assez sommaires destinées à compléter les points de vue précédemment esquissés.

Il y a lieu de souligner, pour les collectivités qui entreprennent la construction d'un asile, la nécessité de sérieuses études préalables afin de ne pas s'exposer à des retards ou à des déconvenues (étude des voies et moyens financiers, examen minutieux des plans et devis). Il faut, en outre, avoir recours aux statistiques départementales pour fixer le nombre total de malades que l'asile devra recevoir, le nombre

de malades par sexes, l'importance relative des quartiers de classement à prévoir; et se baser, non seulement sur les tableaux dressés à cet effet par différents auteurs, mais encore sur les particularités régionales et, s'il y a lieu, sur les résultats de l'expérience locale. Il conviendra en outre de se ménager à l'occasion des possibilités d'extension future.

Au point de vue proprement technique, il s'agit d'assurer aux divers services une disposition rationnelle et un aménagement irréprochables, dont les modalités sont spéciales aux asiles étant donné la qualité diverse des malades qui y sont traités (prévention des suicides, accidents, incidents, facilité de la surveillance sans trop nombreux personnel, mise en œuvre de thérapeutiques spéciales etc.).

Il n'est pas non plus superflu de dégager fortement une notion des plus banales, qui cependant a été parfois totalement ou partiellement méconnue. C'est que toute construction d'asile nécessite la collaboration constante d'architectes et de médecins, les uns et les autres de compétance spéciale.

S'il est évidemment très déplacé de rechercher le luxe et s'il y a lieu, également, de bannir le monumental, il n'en faut pas moins ne pas faire absolument fi du point de vue esthétique parfois négligé dans la réalisation des asiles. Un asile, pas plus qu'un hôpital, ne doit ressembler à une caserne et il n'y a aucune bonne raison de lui faire présenter un caractère d'ennui. Un avant projet récemment soumis à l'Inspection générale a permis de noter qu'on pouvait concevoir les façades dans un caractère intime, sobre, et très clair qui reflète, avec le confort, la grande simplicité de la distribution intérieure, sans avoir recours à des recherches exceptionnelles et sans grever les devis de dispositions coûteuses. Par contre, les extérieurs d'un grand asile départemental, bien conçu à beaucoup d'autres points de vue, construit peu avant la guerre, sont d'une indigence frappante.

Quant au choix des matériaux, il ne faut pas perdre de vue que des économies momentanées peuvent, par la suite, grever lourdement en réparations, le budget des asiles.

Les questions relatives à l'emplacement, à la superficie, à l'hygiène générale (large approvisionnement en eau de bonne qualité, évacuation hygiénique et rapide des nuisances, aération, ventilation, chauffage, éclairage, orientation et espacement des quartiers...) ne prêtent plus guère aujourd'hui qu'à des controverses de détail. L'infériorité des constructions massives, agglomérées, compactes, et la nécessité de pavillons isolés et autonomes sont des axiomes qui ne sont plus discutés.

Par contre, on discute encore non seulement sur les nombreux détails d'aménagement (chambres d'isolement, disposition des locaux, modèles de fenêtres, systèmes divers d'hydrothérapie, galeries couvertes, systèmes de clôture extérieure et intérieure, systèmes de serrures etc...) mais aussi sur l'adoption du plan général de construction qui peut varier suivant la configuration du terrain, la situation, l'importance ou la destination de l'établissement.

Plusieurs types sont actuellement préconisés :

1° Asile village. (V. supra.)

2° Asile du type classique (qui présente actuellement, malgré une certaine monotonie incontestable, de grands avantages, à condition d'être perfectionné) : à services médicaux autonomes permettant de répartir les diverses situations cliniques que peut présenter un malade sous l'action d'un même médecin traitant, à quartiers nettement isolés et individualisés; à bâtiments avec cours extérieures de vue étendue; à quartiers de population restreinte spécifiquement adaptés à la catégorie des malades qu'ils sont destinés à recevoir, et développés parallèlement entre eux de part et d'autre de la ligne d'axe de l'établissement, sur laquelle peuvent prendre place diversement une grande partie des services généraux.

3° Asile par zones : médicale (subdivisions : hôpital, hospice, colonie, services de sûreté) administrative, industrielle, dont le type peut éviter la trop grande dispersion, défavorable à la facilité du service et à l'économie de la gestion et présenter, s'il est bien étudié, des dispositions intéressantes.

Cependant, quelques principes essentiels, sur le cubage et la surface des locaux (voir infra : nombre de places, encombrement), sur le nombre de quartiers par service confié à un médecin, sur l'agencement des salles de malades et de leurs annexes, sur la constitution de chaque pavillon spécialisé, réalisent l'union de tous les psychiâtres et seront toujours facilement dégagés. Ils améneront à consulter, comme il se doit, les médecins spécialisés.

Certes, l'exercice de la médecine mentale ne peut donner à lui seul toute la compétence nécessaire. L'intervention médicale reste toutefois indispensable pour indiquer, au moment de la construction, toutes les données du problème, provoquer toutes les utiles prescriptions minutieuses de détail qui ont ici un grand intérêt, imprimer la meilleure orientation aux concepts d'installations nouvelles et ne pas perdre de vue le parfait fonctionnement ultérieur de services que l'architecte a pour mission de réaliser, en collaboration avec les techniciens médicaux.

Encore faut-il que ceux-ci se soient intéressés aux constructions, aux grands problèmes hygiéniques (l'administration a du reste montré le prix qu'elle attachait à l'étude de ces questions en faisant introduire au programme du concours du recrutement des médecins d'asile une épreuve d'hygiène hospitalière), qu'ils aient sollicité des avis multiples et éclairés, acquis l'expérience utile, se soient enfin documentés sur la valeur des diverses organisations.

Il serait désirable que l'on pût retrouver, pour une documentation bibliographique préalable, dans les bibliothèques d'asiles, les ouvrages

d'ensemble les plus classiques et les ouvrages spéciaux indiquant les étapes de la science des constructions hospitalières en perpétuelle évolution. En ce qui concerne les points de vue particuliers de la construction des asiles, les bibliothèques possèdent, en général, le rapport d'ensemble des inspecteurs généraux qui a étudié anciennement la question (1874), et l'ouvrage de l'Inspecteur général Parchappe, sur la fondation et la construction des asiles d'aliénés, qu'on peut toujours lire avec fruit en faisant évidemment la part des conceptions vieillies. Des documents plus modernes sont fournis par les revues professionnelles, les rapports d'études tant en France qu'à l'étranger, œuvres de missions ou de médecins rédigées à l'époque de l'édification des asiles les plus récents et qui ont fait l'objet de tirages spéciaux ou de communications aux commissions des Conseils généraux et à la presse scientifique.

Cette documentation bibliographique ne peut d'ailleurs être qu'une préface en pareille matière où les conceptions diverses gagnent à être mises au point par l'expérience personnelle, l'exercice de l'esprit critique, à l'occasion des constatations cliniques de chacun, par les consultations de collègues qui ont eu la possibilité d'étudier ou de réaliser des projets taillés dans le neuf. Elle devra être utilement complétée par la documentation tirée de visites sur place à l'occasion des congrès annuels d'aliénistes ou de voyages d'études particuliers.

C'est dans ces conditions seulement que la construction de tout asile nouveau ou de tout service important peut tenir compte, pour les harmoniser, des conceptions du passé, que l'expérience a démontrées durables et des progrès du présent.

On pourra faire observer que la construction et l'équipement d'un asile risquent fort dans les circonstances actuelles de rester un fait exceptionnel et isolé. Les considérations très générales qui précèdent n'en paraissent pas moins présenter un certain intérêt quand il s'agit de réaliser des projets qui sont de tous les jours, parce qu'ils traduisent le souci éclairé des véritables besoins des asiles et les justes préoccupations de directeurs et de médecins désireux, avec l'appui des Conseils généraux, de procéder à l'appropriation de locaux existants, d'élaborer des plans d'amélioration échelonnées ou, éventuellement, d'extension partielle de leurs établissements par la construction et l'aménagement de quelques pavillons nouveaux. *Il importe de rappeler à ce sujet que l'avis motivé et écrit du médecin chef de service est réglementaire et que ses propositions peuvent en outre trouver place dans le rapport médical annuel ou dans le rapport moral et administratif.*

Au premier rang de ces préoccupations se placent, non seulement, la nécessité d'adapter au mieux les locaux pour faciliter le traitement le plus adéquat des maladies courantes et prendre toutes les dispositions qui doivent assurer la guérison des psychopathies aiguës ou curables, mais encore, la nécessité de doter l'asile des meilleures conditions de salubrité générale pour écarter avec soin tout ce qui peut nuire à la bonne hygiène de l'établissement ou à la santé publique.

Il sied, par conséquent, de perfectionner le mode d'évacuation des nuisances qui laisse encore, on l'a vu, si grandement à désirer en bien des points, d'assurer une large distribution d'eau à tous les étages (protection, contrôle et analyses) d'établir des lavabos et W. C. de surveillance facile bien placés, et en nombre suffisant — sans préjudice des progrès divers à obtenir par des transformations judicieuses ou des « petits moyens » en ce qui concerne l'aération, l'éclairage naturel, l'éclairage artificiel (électricité), le chauffage.

Il importe aussi de préserver les malades en traitement des contagions diverses et des menaces que peuvent faire peser sur eux des voisins atteints de tuberculose ou de maladies transmissibles (isolement, désinfection etc...). Le pavillon de contagieux, pratiquement trop souvent inoccupé ou détourné après construction de sa destination première, n'est peut-être pas d'une absolue nécessité et peut avantageusement être suppléé, dans un asile de population moyenne, par l'organisation de chambres d'isolement de service commode, d'accès indépendant et aménagées en tous points pour permettre avec l'isolement vrai, une désinfection facile.

En dehors de l'hygiène générale ce qui doit solliciter tout d'abord la plus grande attention, ce qui présente un intérêt primordial et mérite un effort financier maximum, c'est l'organisation de la partie de l'asile destinée spécialement à l'admission, à l'observation et au traitement; la partie hôpital; par opposition à la partie hospice, pour laquelle on doit se contenter provisoirement, dans l'état actuel des finances, de simples améliorations confortatives ou proprement hygiéniques.

Aussi, peut-on critiquer les reconstructions partielles faites, ici ou là, sans tenir un compte suffisant des acquisitions de la science moderne en matière de constructions hospitalières et d'assistance psychiatrique, et sans traduire par rapport aux anciens bâtiments les plus importants progrès dont les malades assistés doivent être les premiers à recueillir tous les fruits.

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'on a pu constater les lacunes ou les insuffisances d'un ancien asile (séparations, classements, installations thérapeutiques) rendant difficile un traitement moderne des psychoses aiguës ou curables, il n'est ni sage, ni de bonne administration, de proposer l'application de constructions neuves à l'usage de chroniques ou d'incurables.

L'Inspection générale y insiste: tout grand effort financier nouveau doit porter en principe sur la partie de l'asile qu'on a justement appelé la partie hôpital.

Elle n'ajoutera qu'un mot au sujet de la nécessaire protection des asiles contre les voisinages incommodes, insalubres ou dangereux: fumées, odeurs, bruits, explosions, pollution des eaux de rivières qu'ils utilisent, par des établissements industriels, des lavoirs, etc.

On doit conseiller instamment aux directeurs de multiplier à ce sujet les contacts avec les services départementaux d'hygiène dont le concours très précieux, en cas de difficultés, doit leur être ordinairement des plus utiles, (surveillance des eaux, mise au point des mesures hygiéniques et prophylactiques, recherches de laboratoire etc...)

Au nombre des voisinages redoutables, il y a lieu d'accorder une spéciale mention au plus pénible d'entre eux, car il peut être trop fréquemment constaté tout aussi bien pour les asiles urbains que pour les asiles ruraux, c'est-à-dire au voisinage de débits de boissons (communications éventuelles avec l'établissement, avec le personnel).

Il a été possible de noter qu'il n'était pas exceptionnel de voir parents et malades, au moment de l'entrée, faire une dernière station dans des cabarets en face de l'asile.

Un médecin d'un asile privé faisant fonctions a rapporté, au cours de la dernière tournée, un fait qui n'eut jamais dû se produire si on avait pensé à utiliser préventivement les ressources de la législation qui donnait des armes propres à l'éviter.

La congrégation propriétaire de l'asile en question, en désaccord sérieux sur les conditions d'un contrat avec le propriétaire d'un terrain sis en face de l'établissement et qu'elle voulait acquérir, avait abandonné les pourparlers ; mais, peu après, s'était construit rapidement et installé sur ledit terrain un café « casino-bal » qui, en raison de sa situation un peu retirée, était rapidement devenu le rendez-vous vespéral et nocturne de « la jeunesse qui s'amuse » et d'une population bruyante. Il ne devait, est-il besoin de l'ajouter, avoir qu'une existence éphémère. En effet, pour se soustraire à ce voisinage si indésirable à tant de titres, la congrégation dut consentir au prix d'achat qu'on demandait.

Il est certain que de tels abus n'auraient pu se produire si l'on avait eu recours aux armes préventives demeurées trop souvent inutilisées dans l'arsenal législatif. En effet, la loi du 17 juillet 1880 autorisait les maires à interdire l'ouverture des débits de boisson sur un certain périmètre (à faire voter par le Conseil municipal) autour des édifices publics et des établissements d'assistance. Par la suite la loi de finances de 1913 (article 46) devait permettre aux Préfets de se substituer, pour faire appliquer l'article 9 de la loi de 1880, aux maires défaillants ou empêchés.

En plus de ces textes, on bénéficie actuellement de la loi du 9 novembre 1915 et du décret du 7 janvier relatifs à la réglementation de l'ouverture de nouveaux débits de boisson. Voir aussi la loi du 6 mars 1917 et surtout celle du 1er octobre 1917 sur la répression de l'ivresse publique et la police des débits de boissons notamment en son article 4 qui vise les malades hospitalisés dans un asile d'aliénés ou dans une colonie familiale.

Les constructions dans les asiles privés faisant fonctions d'asiles publics imposent aussi des observations motivées. Certains de ces

asiles se sont agrandis et étendus sans que les autorisations préalables aient été données, ou sans que les autorisations aient fait l'objet, avant d'intervenir, d'un sérieux et compétent examen.

C'est ainsi, pour citer quelques exemples relevés par l'Inspection générale, qu'on a pu noter, en visitant l'un de ces établissements, qu'il n'a pas été tenu compte de certaines lacunes, insuffisances ou défectuosités présentées par les locaux primitifs (et signalées), et qu'on a bâti dans un but de symétrie, sur le même type, des locaux d'extension absolument identiques. Dans un autre établissement important, du Midi, déjà noté en 1874 comme bâti sur un terrain d'assiette un peu insuffisant pour 450 malades, la population a été portée à plus de 1.000 hospitalisés. Ils n'ont pu être logés sur le même terrain, inextensible, que par un agrandissement peu sensible en surface mais beaucoup plus en hauteur, et dans des conditions défavorables à la thérapeutique et au séjour des malades.

Des interventions utiles peuvent se faire jour si l'on tient compte de l'ordonnance de 1839 et, par ailleurs, du règlement du service intérieur des asiles privés faisant fonctions d'asiles publics, qui contient des dispositions assez généralement conçues en ces termes « toute construction, tout changement dans la distribution des locaux proposé par la direction, doivent être soumis à sa commission de surveillance et être appuyés des observations du médecin-chef ; le changement est autorisé par le préfet ». La prescription ci-dessus, des plus indispensables, n'est pas toujours respectée tant en ce qui concerne l'avis des médecins que celui de la commission de surveillance. En particulier, dans l'un des établissements en cause, où la commission de surveillance n'existe pratiquement pas, des constructions ont pu être entreprises sans l'avis des médecins et sans l'autorisation du préfet qu'on pensait ne mettre au courant qu'après l'édification totale, pour solliciter une nouvelle augmentation du nombre des pensionnaires.

De tels faits doivent être évités puisqu'il est possible d'exercer une « tutelle » assez étroite et de s'opposer préventivement, dans l'intérêt de l'assistance aux aliénés et dans celui des établissements eux-mêmes, à certaines conceptions mauvaises et mal étudiées, soit en raison de l'insuffisante autorité des médecins vis à vis de la direction, ou de leur trop grande dépendance pour des motifs divers.

L'expérience montre qu'il est nécessaire d'organiser et de mettre en œuvre les moyens préventifs. On recule toujours après coup devant la mesure grave qui est le retrait d'autorisation parce qu'interviennent des considérations dignes d'intérêt au nombre desquelles « la bonne tenue » de l'établissement, le « dévouement porté aux malades par la congrégation » etc... Cependant, en matière d'assistance psychiatrique, la propreté d'un asile, le dévouement du personnel, s'ils sont un élément non négligeable ne sont pas tout.

Si les erreurs constatées ne relèvent pas, semble-t-il, d'une mauvaise volonté, mais bien souvent d'une insuffisante éducation technique et de l'oubli des dispositions réglementaires, il convient en conséquence

de tirer la leçon de pareils faits et de faire toujours rigoureusement fonctionner les dispositions prévues pour en assurer « la prophylaxie».

La commission de surveillance a en l'espèce un rôle important. C'est pourquoi il y a lieu d'exiger (il en sera reparlé dans une autre partie de ce rapport) son fonctionnement régulier, et de ne la composer que de personnalités portant au service un intérêt effectif, ayant sinon une compétence très spéciale (difficultés dans certains départements, dans des petites villes) du moins quelques aptitudes particulières et une suffisante indépendance. La présence de l'Inspecteur départemental d'hygiène dont la place est marquée au sein de ladite commission des asiles privés paraît des plus nécessaires. L'intervention du conseiller technique du préfet en matière d'hygiène publique et privée serait ainsi facilitée et plus fréquente. Elle serait de nature à permettre l'exercice d'une heureuse influence sur la surveillance médicale et d'une action des plus utiles sur l'étude et la réalisation des améliorations hygiéniques nécessaires. Elle constituerait aussi un utile trait d'union entre l'autorité préfectorale et certains médecins qui ont pu se croire gênés pour réagir personnellement.

En tout état de cause, pour réaliser la prophylaxie des abus ou des négligences, si des difficultés de quelque ordre que ce soit surgissaient en matière de constructions comme en matière réglementaire sans qu'on pût les résoudre localement dans de bonnes conditions, il conviendrait d'en appeler aussi souvent que de besoin à l'Administration centrale, guide et conseil. Rien ne s'opposerait, bien au contraire, à ce qu'on lui transmit à l'occasion des plans de construction, pour examen, ou, même, pour provoquer une visite sur place.

L'Inspection générale pense, d'accord avec les conclusions du rapport de 1874, que pour les établissements privés comme pour les établissements publics il y aurait lieu administrativement « de n'autoriser un asile nouveau ou des modifications à un asile existant qu'après avoir demandé avec plans à l'appui l'avis du Ministre ».

Asiles régionaux. — Asiles spéciaux.

On avait proposé avant la guerre un fonctionnement régional des asiles qui seraient affectés, suivant leur situation générale et leur construction, à différentes spécialités : épileptiques, alcooliques, idiots, arriérés etc..

Les promoteurs de cette proposition pensaient que le complément de spécialisation ainsi prévu, non par département mais pour une région, serait moins onéreux et qu'il y aurait intérêt à employer ce mode de répartition pour établir les régimes alimentaires, faciliter les recherches médicales, permettre une meilleure adaptation du personnel et désencombrer certains quartiers.

Ces propositions semblent assez discutables, sauf en ce qui concerne la concentration d'arriérés éducables et celle d'aliénés difficiles ou dangereux, en assez petit nombre dans certains asiles, peut-être

même de tuberculeux contagieux, dans des services interdépartementaux organisés à cet effet.

Il est même permis d'estimer qu'il est utile que le médecin d'asile ait à traiter toutes les catégories de malades et que, dans l'intérêt des malades eux-mêmes, ce qui prime toute considération, il est indispensable qu'ils soient traités autant que possible dans l'endroit le plus rapproché de la résidence de leur famille (rappelons que bien avant la loi de 1838 la création d'établissements régionaux avait été envisagée, sous le premier empire, mais que le projet n'avait pas abouti).

Une question connexe avait du reste été posée en doctrine au cours du siècle dernier sous une autre forme, alors qu'il avait été préconisé, sous l'influence de conceptions venues de l'étranger, d'organiser l'assistance aux aliénés en trois organismes distincts :

a) hôpital urbain pour aigus ou clinique psychiatrique ;

b) hospice pour chroniques

c) asile rural ou colonie agricole pour malades susceptibles de travailler, n'ayant pas besoin de surveillance ou de soins médicaux spéciaux.

Cette séparation en trois établissements distincts, susceptibles de spécialiser chaque formation et de la maintenir au-dessous d'une population qui devait osciller entre les maxima de 3 à 500 malades, avait contre elle le fait d'être des plus dispendieuses en multipliant les services généraux, de préconiser une organisation que les départements, déjà engagés dans une autre méthode d'assistance, ne pourraient réaliser faute des ressources nécessaires, d'oublier les services que rendent utilement dans la marche d'un asile nombre de chroniques et même, comme le notait déjà Parchappe, en faisant du classement en aigus et en chroniques la donnée fondamentale de l'assistance hospitalière aux aliénés, de « compliquer gratuitement le problème à résoudre et de compromettre sa solution par l'exclusion obligée de principes de classement beaucoup plus importants et bien autrement utiles ».

Cette doctrine a pu être reprise ultérieurement sans aboutir d'ailleurs à des réalisations totales. Elle paraît avoir aujourd'hui, plus ou moins transformée, quelques défenseurs nouveaux. Elle se heurte aux mêmes objections non seulement par souci de l'élément financier et budgétaire — à nouveau prédominant dans les circonstances actuelles — qui a fait admettre l'asile total, mais encore par la réponse que fournit la pratique française d'établissements complets comportant même un millier d'hospitalisés, à condition qu'ils aient été bien conçus au point de vue des classements cliniques.

L'Inspection générale estime cependant qu'il en est de cette doctrine comme de beaucoup d'autres, pour lesquelles il est possible de penser qu'elles ne sont ni si bonnes ni si mauvaises, en bloc, qu'elles ne

puissent contenir leur part de vérité et leur part d'erreur, et la conception ci-dessus exposée pourrait trouver l'occasion d'une réalisation partielle parfaitement acceptable dans certains cas déterminés. Il s'agit notamment, en l'espèce, des départements possédant un asile en situation excentrique, d'accès plus ou moins difficile, d'organisation matérielle médiocre qui pourraient trouver un avantage certain à la création d'un établissement suburbain plus central, destiné en principe et pour grande partie (un petit contingent de chroniques travailleurs, devant y trouver place pour la marche économique des services généraux) à l'hospitalisation rapide et au traitement des aigus, tandis que l'établissement préexistant pourrait continuer à fonctionner comme hospice de chroniques et asile colonie succursale et complément de « l'hôpital psychiatrique » et de sa consultation externe.

II

POPULATION

Éléments de statistique générale. — L'accroissement considérable et progressif de la population traitée dans les asiles est un fait bien connu. Les statistiques l'ont chiffré. L'Inspection générale ne tentera pas d'essayer l'interprétation des statistiques, ni d'assigner la part qui peut revenir aux différents facteurs de cet accroissement : progression des maladies mentales (rançon de la civilisation), progrès de l'alcoolisme, diminution du nombre des malades gardés à domicile, améliorations sensibles de l'aménagement des asiles et du traitement des malades, améliorations et progrès de l'assistance, etc...

Cependant pour préciser brièvement l'augmentation de la population des asiles depuis 1838 il convient de rapporter quelques chiffres.

1834 population des asiles 10.000 environ.
1844 « « « 16.255

31 décembre 1874	19.110 hommes. 20.003 femmes.	39.113 dont 31.887 à la charge des départements. (Statistique de l'Inspection générale.)
31 décembre 1884	24.305 hommes. 25.385 femmes.	49.690 dont 40.496 à la charge des départements. (Statistique de l'Inspection générale.)
31 décembre 1894	28.181 hommes. 30.518 femmes.	58.699 dont 49.060 à la charge des départements. (Statistique de l'Inspection générale.)
31 décembre 1904	32.281 hommes. 39.961 femmes.	72.242 dont 62.184 à la charge des départements. (Statistique de l'Inspection générale.)
1 janvier 1914	34.355 hommes. 42.658 femmes.	77.013 dont 61.669 à la charge des départements. (Chiffres du service de la Statistique générale de la France.)

Il y a un intérêt primordial en matière de statistique à n'étudier que des documents établis dans des conditions uniformes. C'est pourquoi il y a lieu de souligner l'importance des états n° 10 que

la statistique générale de France (Ministère du Travail) demande annuellement aux directeurs des différents établissements d'aliénés.

Dans une première partie figurent pour toute la France des tableaux récapitulatifs : mouvement général des aliénés à la charge des départements (32.475.290 francs de dépenses en 1913 dont 12.406.720 francs pour le seul département de la Seine), aliénés par « nature de folie », journées de présence, situation financière des asiles départementaux etc... Dans une seconde partie, une série de tableaux donnent les résultats par départements et par asiles : mouvement d'ensemble, admissions, sorties, journées de présence, « nature de folie », situation financière, dépenses par catégories, aliénés à la charge de l'assistance, prix de journée etc...

L'Inspection générale, sans vouloir insister sur le classement des aliénés par « nature de folie » et sur l'ordre nosologique adopté pour la confection de ces états, n'en doit pas moins relever que, sans doute, ils auraient pu être établis d'une manière différente se rapprochant davantage des classifications courantes admises par la majorité des médecins. Ceux-ci, ils l'ont déclaré aux Inspecteurs généraux, ne manquent pas d'être souvent très embarrassés pour répondre au service de la Statistique générale.

On conçoit combien il eut été intéressant de pouvoir donner des renseignements d'ensemble pour les années d'après guerre et de noter l'influence des événements sur l'ensemble du service des aliénés.

Malheureusement l'Inspection générale n'a pu combler certaines lacunes des documents réunis lors de sa dernière tournée ; d'autre part, le service de la Statistique générale qui va faire paraître les résultats de 1914 à 1919 n'a reçu de renseignements que de 70 départements en ce qui concerne le mouvement de la population, et de 49 en ce qui touche la situation financière. Dans ces conditions le relevé de ces chiffres ne se prêterait à aucune comparaison utile avec ceux de 1913.

Cette comparaison ne pourra se faire qu'avec la prochaine édition portant, il y a lieu de l'espérer, récapitulation d'états plus complets, transmis avec la régularité que les services aujourd'hui réorganisés de tous les asiles doivent être en mesure d'assurer.

Éléments de statistique spéciale. — La connaissance exacte de la situation d'après guerre du service des aliénés au point de vue de la population des asiles a, outre son intérêt habituel, une importance actuelle de premier ordre. En effet, pour des raisons diverses quelques désaffectations partielles ou totales d'établissements d'aliénés ont été effectuées ou envisagées récemment, soit à Paris soit en province, et il convient de se demander si de telles opérations sont conformes aux besoins de l'assistance, et s'il n'y aura pas lieu de les regretter par la suite, surtout lorsqu'elles ont pu porter sur des services heureusement spécialisés ou sur un asile

récemment construit. Dans un cas particulier à un département recouvré, on ne pourra faire face aux nécessités d'hospitalisation des aliénés de la circonscription qu'en envisageant le surpeuplement abusif de celui des deux asiles que le département a conservé et qu'en préparant des traités avec des établissements voisins. Or l'un de ces établissements, avec lesquels des pourparlers sont en cours, est déjà encombré.

L'encombrement assez général de nos asiles avait été signalé par les rapports d'Inspection générale d'avant guerre, et il avait fait l'objet d'une rubrique du rapport d'ensemble de 1911. Aussi, serait-il utile, pour apprécier des désaffectations dont il est question, de savoir si elles peuvent se baser sur un fléchissement réel et durable de la population, ce qu'il n'est pas téméraire de croire peu propable. Supprimer des moyens d'hospitalisation ne peut donc que compliquer les problèmes d'assistance.

Pour savoir si la population d'après guerre de nos asiles est inférieure à celle d'avant guerre, nous avons vu que l'appui de la Statistique générale de France faisait défaut. Il convient du reste de remarquer qu'une diminution locale, même corroborée par une diminution générale, ne pourrait avoir de valeur que s'il était certain qu'il est pleinement satisfait aux obligations d'assistance et que la désaffectation d'un établissement n'aurait pas pour résultat des transferts sur des asiles déjà encombrés. Enfin, il pourrait être expédient de profiter de cette diminution pour mettre fin à la surpopulation bien connue et souvent signalée de nombre d'établissements.

L'Inspection générale n'a pas disposé d'éléments assez complets pour répondre avec la précision nécessaire à la question ci-dessus.

Mais l'administration centrale, de son côté, s'est préocupée de la question et, par une circulaire en date du 20 mai 1922, elle a demandé aux préfets des renseignements dont la récapitulation peut prendre place dans le tableau suivant.

On notera les variations locales dans les admissions et le chiffre global des malades, et on remarquera que ce dernier, pour 1913, ne concorde pas, même après déduction des chiffres relatifs à l'Alsace Lorraine, avec celui qui a été extrait précédemment pour la même année (1er janvier 1914) de la statistique générale de France. Quoiqu'il en soit, le tableau est suffisamment explicite pour qu'une diminution du total actuel des aliénés internés ne paraisse pas douteuse.

DÉPARTEMENTS	1912		1913		1919		1920		1921	
	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.
Ain	373	1.672	382	1.641	409	1.486	408	1.436	422	1.410
Aisne	233	1.278	242	1.285	263	234	132	274	103	313
Allier	159	776	173	806	253	655	175	663	138	661
Alpes (Basses)	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Alpes (Hautes)	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Alpes-Maritimes	294	967	467	1.020	342	839	339	905	466	918
Ardèche	215	909	223	928	245	942	270	992	257	991
Ardennes	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Ariège	71	447	83	463	93	369	105	411	74	407
Aube	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Aude	170	1.016	187	1.051	159	975	173	990	184	1.000
Aveyron	120	572	128	597	102	586	126	566	86	584
Bouches-du-Rhône	759	2.081	816	2.143	828	1.942	815	1.718	680	1.651
Calvados	229	1.194	224	1.183	269	1.020	280	1.041	276	1.051
Cantal	64	350	60	343	81	351	83	353	82	354
Charente	122	702	126	696	132	588	134	581	124	571
Charente-Inférieure	154	580	132	592	152	537	146	549	150	586
Cher	165	542	110	526	174	523	147	516	158	462
Corrèze	81	506	99	539	76	537	60	541	47	526
Corse	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Côte-d'Or	229	780	205	764	259	606	278	645	246	664
Côtes-du-Nord	382	1.989	403	2.022	329	1.827	382	1.844	446	1.896
Creuse	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
A reporter	3.820	16.361	4.060	16.599	4.166	14.017	4.053	14.025	3.939	14.045

DÉPARTEMENTS	1912		1913		1919		1920		1921	
	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.
Reports...	3.820	16.361	4.060	16.599	4.166	14.017	4.053	14.025	3.939	14.045
Dordogne	pas ouvert		pas ouvert.		344	330	143	373	97	370
Doubs	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Drôme	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Eure	192	934	187	931	190	757	189	712	296	788
Eure-et-Loir	96	584	93	599	98	498	104	520	94	520
Finistère	189	1.335	382	1.420	424	1.413	411	1.554	416	1.465
Gard	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Garonne (Haute)	238	965	185	965	176	848	205	862	195	879
Gers	82	355	240	468	66	514	87	539	66	513
Gironde	454	1.776	470	1.799	549	1.810	479	1.594	440	1.600
Hérault	250	813	231	832	261	917	256	827	433	1.006
Ille-et-Vilaine	309	1.205	333	1.233	368	1.101	341	1.162	364	1.128
Indre	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Indre-et-Loire	297	596	318	599	234	481	272	516	235	518
Isère	234	1.105	259	1.132	279	1.241	299	1.245	267	1.259
Jura	262	1.199	310	1.259	262	756	297	816	230	855
Landes	511	439	149	491	101	528	90	523	96	524
Loir-et-Cher	148	536	119	535	152	566	191	570	166	570
Loire	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Loire (Haute)	176	1.166	235	1.179	220	1.110	272	1.159	256	1.176
Loire-Inférieure	371	990	381	1.028	521	1.077	428	851	379	906
Loiret	210	788	236	732	389	855	336	879	208	878
A reporter..	7.839	31.147	8.188	31.801	8.800	28.819	8.453	28.727	8.177	29.000

DÉPARTEMENTS	1912		1913		1919		1920		1921	
	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.
Reports...	7.839	31.147	8.188	31.801	8.800	28.819	8.453	28.727	8.177	29.000
Lot	167	841	127	806	132	380	84	398	76	412
Lot-et-Garonne	68	346	81	354	77	260	78	258	95	277
Lozère	88	582	108	607	100	525	161	585	133	596
Maine-et-Loire	270	995	258	977	357	936	429	1.017	361	1.027
Manche	290	1.893	367	1.951	261	1.746	380	1.853	277	1.820
Marne	175	623	200	645	498	375	215	420	153	418
Marne (Haute)	185	684	166	674	195	508	161	506	194	537
Mayenne	114	661	122	670	81	697	76	682	75	629
Meurthe-et-Moselle	392	1.637	482	1.729	561	1.621	522	1.633	558	1.693
Meuse	98	539	54	513	54	263	130	324	131	371
Morbihan	157	717	154	737	186	672	174	653	169	672
Nièvre	131	807	122	795	138	737	116	704	130	719
Nord	653	2.170	627	2.269	490	295	1.111	658	690	762
Oise	566	1.778	611	1.882	649	1.405	660	1.519	651	1.593
Orne	173	606	161	610	146	589	124	587	114	541
Pas-de-Calais	164	984	168	1.020	567	517	543	902	260	993
Puy-de-Dôme	305	1.108	261	1.081	326	1.328	343	1.307	351	1.356
Pyrénées (Basses)	189	979	224	1.020	274	1.146	292	1.196	277	1.117
Pyrénées (Hautes)	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Pyrénées-Orientales	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Belfort	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Rhône	1.032	3.214	1.125	3.347	1.233	3.027	1.048	2.989	1.147	3.016
A reporter..	13.056	52.311	13.606	53.488	15.125	45.846	15.100	46.918	14.029	47.549

DÉPARTEMENTS	1912		1913		1919		1920		1921	
	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.	Admissions.	Chiffre global.
Reports...	13.056	52.311	13.606	53.488	15.125	45.846	15.100	46.918	14.029	47.549
Saône (Haute)	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Saône-et-Loire	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Sarthe	169	813	183	847	189	588	177	604	133	614
Savoie	171	771	160	812	199	832	202	833	167	818
Savoie (Haute)	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Seine	4.727	15.934	4.991	15.645	4.219	12.812	4.568	13.159	4.249	13.424
Seine-Inférieure	443	2.080	512	2.153	587	1.786	459	1.770	427	1.747
Seine-et-Marne	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Seine-et-Oise	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Sèvres (Deux-)	262	842	233	869	276	682	279	745	209	739
Somme	181	552	169	547	183	262	234	287	171	310
Tarn	114	835	113	858	154	731	126	723	118	703
Tarn-et-Garonne	141	568	135	560	65	467	59	430	79	420
Var	154	783	251	773	436	893	296	780	204	700
Vaucluse	291	1.504	313	1.523	299	1.462	322	1.492	339	1.528
Vendée	169	638	149	636	165	492	135	496	139	522
Vienne	65	134	76	132	77	89	69	89	87	119
Vienne (Haute)	286	1.129	250	1.135	375	1.191	361	1.178	328	1.178
Vosges	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Yonne	144	683	107	641	135	404	117	433	129	446
Alsace et Lorraine	1.809	3.001	1.672	3.138	1.676	2.359	1.749	2.723	1 900	2.563
TOTAUX	22.178	82.131	22.921	83.756	24.160	70.796	24.253	72.560	22.708	73.420

Si les constatations de l'Inspection générale ne lui ont pas permis des précisions d'ensemble chiffrées, il n'en est pas moins vrai que les rapports particuliers ont apporté des éléments locaux d'appréciation dont certains sont assez suggestifs.

Ils montrent bien, conformément aux idées générales exprimées plus haut, que le fléchissement de la population locale ne peut certainement être le seul élément à considérer en matière de suppression d'établissements d'aliénés.

Quelques rapports ont pu noter, en effet, un déficit de population dans plusieurs asiles, en particulier dans les régions libérées, mais ce fléchissement est loin de paraître définitif. Dans ce sens, des courbes particulières traduisent une reprise des augmentations, non seulement par transferts d'aliénés d'autres départements, mais encore par relèvement notable des admissions locales.

Un rapport, entre autres, a signalé l'existence d'une centaine de places vacantes dans un grand asile moderne du Midi trop vaste pour la population locale, mais cet asile pourrait, si l'on ne s'arrêtait à son prix de journée relativement plus élevé que ceux d'autres établissements de la région, recevoir des malades d'un département assez voisin qui a traité avec un asile privé, il est vrai plus rapproché, mais assez encombré et de valeur infiniment moindre. Il pourrait également hospitaliser des malades de la Seine qui, en fait, ont été admis dans des établissements surpeuplés. Cette attente de malades de la Seine s'est du reste traduite, au moment de l'inspection d'un autre asile du Midi, disposant réellement de places libres, par la concentration des malades locaux dans des quartiers de classement un peu encombrés.

Dans plusieurs autres établissements, où l'on note que le chiffre de la population oscille dans les limites des places réglementaires, les rapports de tournée ont pu néanmoins signaler, parfois, que les malades étaient loin d'y être au large et que l'impression d'encombrement allait en s'affirmant pour certains quartiers ; ainsi, dans une infirmerie, la distance qui sépare certains lits est de 0 m. 25 à peine ; d'autre part, pour ne parler que des petits dortoirs, le cubage d'une pièce de 10 lits est de 119 mètres ; il est de 65 mètres dans un dortoir de 4 lits ; une chambre de 37 mètres cubes comporte deux lits, etc...

Si on considère les locaux de jour, cours et préaux, l'insuffisance est, par endroits, tout aussi marquée. Les dimensions de quelques réfectoires ou salles de réunion (même pour les services d'agités, où la population atteint en certains asiles, particulièrement dans des asiles privés, des chiffres inadmissibles, dépassant parfois largement 100) sont des plus insuffisantes pour que la population traitée y ait ses aises. Encore, convient-il de noter à nouveau qu'il n'est pas exceptionnel que réfectoire et salle de réunion ne constituent pas des pièces distinctes. Dans un asile privé où le quartier des demi-agités, au nombre de 106, ne dispose comme salle de jour que d'une pièce unique

de dimensions exiguës, il a pu être relevé que cette insuffisante superficie s'accompagnait d'un cubage des plus restreints (394 mètres cubes).

Enfin, dans une troisième série, quelques asiles voient leur population dépasser nettement le chiffre réglementaire et leur encombrement n'est pas discuté. On peut y faire des constatations du même ordre, ou de caractère plus grave encore que les précédentes. C'est ainsi qu'un rapport signale que dans un grand asile de l'Ouest où le service des femmes, comme il est fréquent, est particulièrement atteint par le surpeuplement, une cour d'agitées ressemble à une « fourmilière », et que, dans des dortoirs de ce service, des lits sont véritablement accouplés, distants l'un de l'autre de quelques centimètres à peine.

Dans un important asile de la région pyrénéenne qui reçoit par traité les malades d'un département voisin, le chiffre de la population est en excédent de 268 malades sur le chiffre réglementaire. On est obligé de placer, la nuit venue, des matelas par terre entre deux rangées de lits dans plusieurs dortoirs ou même dans les vestibules. Le nombre des malades en surcharge est tel qu'il n'est plus possible de respecter, dans la répartition médicale, l'affectation des locaux. L'infirmerie envahie par les malades grabataires ou gâteux, devient insuffisante pour le traitement des maladies intercurrentes et des aigus, et, en somme, une répartition judicieuse des hospitalisés, de même que la saine organisation de la thérapeutique et de l'hygiène, deviennent impossibles.

Mouvements de la population et documents statistiques figurant dans les divers rapports annuels. — Les documents statistiques spéciaux à chaque asile prennent place, ainsi qu'il a été indiqué, dans les deux grands comptes-rendus annuels, le compte moral et administratif et le rapport médical. Ils résument les mentions portées aux différents registres réglementaires et aux observations médicales, quant aux entrées, au mouvement de la population, au séjour, et aux sorties.

Dans les mieux établis de ces comptes, qui classent d'une façon rationnelle et rapidement lisible, la population par sexe, par catégories administratives (office, volontaires, assistés au compte des collectivités, régimes communs et pensions au compte des familles) il est facile de constater, lorsque le mode de paiement des frais de séjour est rapporté au régime légal des placements, que dans la grande majorité des départements: placement volontaire égale placement payant et que placement gratuit égale placement d'office. Cette constatation vaudra des développements ultérieurs.

Rapport médical. — Ce document rédigé par les médecins-chefs de service comporte deux parties: une partie statistique, une partie critique.

La partie statistique comprend, en général, le mouvement : entrées, sorties, (guérisons, améliorations, évasions, décès etc...), la statistique clinique (formes de la maladie, 1res admissions, rechutes, durée du traitement des malades sortis dans l'année etc...), la statistique thérapeutique : état sanitaire, maladies intercurrentes, accidents, incidents, complications diverses ; l'indication de la morbidité et de la mortalité et de leurs causes, les effets des mesures prophylactiques etc.... Des statistiques supplémentaires d'ordre clinique peuvent avoir un grand intérêt suivant le discernement appliqué avec lequel elles sont établies (répartition géographique des aliénés, classement par âge, état civil, professions, courbes décenales d'admissions, de sorties, durée probable de la maladie avant l'admission, rechutes et récidives etc...). L'Inspection générale a constaté assez souvent le caractère un peu tardif de nombre de placements d'assistés et l'influence fâcheuse de ces retards sur l'efficacité de la thérapeutique.

La partie critique relate les renseignements à tirer des faits statistiques et les améliorations proposées comme suite à l'exposé du fonctionnement du service. Il serait désirable que cette partie critique fût plus développée qu'elle ne l'est en général et qu'elle fît l'objet d'une documentation et d'une argumentation plus précises.

Il ne serait pas inutile, d'ailleurs, d'entrer le cas échéant dans quelques détails techniques et d'étudier les mesures les plus propres à assurer la réalisation des réformes qu'on propose.

L'Inspection générale pense, de même, que les médecins auraient intérêt à se concerter pour adopter dans la rédaction du rapport médical un plan uniforme et fixer pour la série des documents statistiques à y insérer, un ordre déterminé. Cette pratique faciliterait, d'un établissement à l'autre, les rapprochements et les comparaisons et permettrait l'élaboration de statistiques d'ensemble bien coordonnées, dont l'intérêt n'est pas douteux, ainsi que la notation du retentissement de tels ou tels évènements importants sur la marche des psychoses et de leurs formes.

Par ailleurs, il y a lieu d'encourager l'insertion dans ce document, qui fait l'objet d'échanges et concourt à l'enseignement mutuel, d'observations cliniques hygiéniques et thérapeutiques, présentant un intérêt dont on trouve d'heureux exemples dans les rapports médicaux de plusieurs départements.

A propos de ces observations, il convient de souligner une remarque faite au cours de la tournée. Des rapports rédigés par les médecins d'un asile privé, comportent certaines observations donnant d'inutiles précisions de dates et de lieux. Bien que dans ces documents ne figurent, comme de juste, que des initiales, et qu'il y ait lieu d'espérer que celles-ci sont travesties, ils sont de nature, après impression, présentation au préfet et communication au Conseil général, s'ils tombent sous les yeux de « profanes », à renseigner sur l'évolution d'une psychopatie déterminée et localement reconnaissable, des tiers qui n'y ont aucun droit. En l'espèce, cet inconvénient peut être d'autant plus à craindre que l'asile précité se trouve dans un

département où il n'y a pas de grandes villes et où, ainsi, les incidents de vie privée peuvent être assez facilement connus.

Il y a là une juste mesure à garder et les correctifs qui s'imposent ne souffrent aucune difficulté, ni aucune diminution de la valeur d'un rapport scientifique.

Nombre de places. — Encombrement.

A la question de l'encombrement, dont il a été parlé plus haut, se lie celles des places réelles dont dispose un asile déterminé. Elles ne correspondent pas, dans les cas susvisés, au nombre des places mentionnées au règlement, et dont la mention n'est du reste pas toujours au courant des faits nouveaux intervenus depuis son approbation.

En ce qui concerne le nombre de places réglementaires, il est apparu qu'on a, tout au moins dans un nombre appréciable d'établissements, fait état d'un chiffre global qui dépasse notablement celui des places réelles et l'importance de la population que l'asile peut traiter sans surpeuplement.

L'Inspection générale estime qu'une sérieuse révision mérite d'être entreprise à cet égard en se basant sur les données ci-après, communément admises.

On doit tenir compte, du cube d'air nécessaire (30 à 40 mètres cubes par malade), de l'espace superficiel individuel (8 à 10 mètres carrés en dortoir, 12 au moins dans les chambres individuelles), de l'espacement à respecter entre chaque lit (1 m. 25 à 1 m. 50); des dimensions à assurer aux réfectoires (1 à 2 mètres carrés par tête), aux salles de jour (3 à 5 mètres carrés suivant le genre de malades), aux préaux et cours jardins (20 à 25 mètres carrés au minimum par malade), aux annexes des salles, annexes hygiéniques, médicales, de surveillance, de service, et de débarras etc..., pour que tous les éléments composant un quartier ou un pavillon constituent un ensemble harmonieux. Il en va de même des services généraux qui doivent être, eux aussi, proportionnés au nombre de lits et aux larges besoins de l'établissement.

Il convient de pouvoir, à tout moment, se rendre un compte exact du nombre des places vacantes ou des places en excédent (temporairement ou d'une façon permanente).

Les conséquences pénibles de l'encombrement sur la marche des services, le classement et les séparations des diverses catégories cliniques de malades, l'hygiène de l'établissement et des hospitalisés (transformation de salles de jour en dortoirs, utilisation de dortoirs mansardés disposés sous les combles, désorganisation par pléthore des services généraux exigus, agrandissements, par surélévation d'étages, sur des terrains d'assiette dont l'insuffisance ne comporte pas pareille extension...) sont trop souvent relevées par l'Inspection générale et trop connues pour qu'elle y insiste. Il y a lieu cependant de bien spécifier que l'encombrement peut être un obstacle sérieux à la précocité très désirable de l'admission de malades aigus, curables.

Le nombre de places autorisé et fixé par le règlement ne devrait du reste pas se présenter sous la forme d'un chiffre global ou d'un chiffre par sexe. Il faudrait préciser, pour le faire figurer dans ledit règlement, le chiffre réel des places, calculé par pavillons ou quartiers.

On retirerait les mêmes avantages en exigeant partout (comme on le constate par endroits), à l'entrée de chacun des divers locaux, l'inscription, en caractères apparents et à demeure, de leur affectation, de leur cube d'air, de leur surface, du nombre de places réglementaire.

Ainsi la notion d'encombrement, partiel ou total, temporaire ou définitif, éclaterait à tous les yeux, serait facilement précisée et plus susceptible de faire mettre en œuvre les correctifs nécessaires : construire, ou mettre fin à l'admission des malades de départements à traités. On pourrait envisager en outre des remises aux parents, des évacuations, sur les hospices, d'assistés dont l'état le permet, ou l'organisation, s'ils sont possibles, de placements familiaux surveillés par les médecins de l'asile.

III

ORGANISATION GÉNÉRALE DES DIFFÉRENTS SERVICES. — PERSONNEL

L'organisation générale des différents services des établissements d'aliénés a pour bases essentielles la loi de 1838, l'ordonnance de 1839 (combinées avec la loi de 1851 en ce qui concerne les quartiers d'hospice) et le règlement du service intérieur.

Règlement du service intérieur. — Le règlement type du 20 mars 1857 précise l'organisation générale des asiles en même temps que de nombreux détails du service, en s'efforçant de concilier les nécessités médicales et administratives.

Il a été adopté, en général, par tous les établissements, sans modifications et dans son intégralité. Certains asiles, à une époque qui n'est pas très éloignée, n'avaient même pas, ainsi que l'a constaté l'Inspection générale, rempli les blancs de leur exemplaire mis à la disposition du visiteur. On a rarement introduit dans le règlement particulier présenté à l'approbation du Ministre les dispositions originales qu'auraient pu dicter les habitudes locales, l'importance de la population, les particularités de l'asile etc....

Les retouches ultérieures apportées à ce règlement, quant au nombre de places, au régime et au statut du personnel, les modifications du régime alimentaire, la mise en harmonie des prescriptions

sur la comptabilité matières avec celles du décret de 1899 etc... ne figurent pas toujours dans cet important document.

Il semble cependant absolument nécessaire que le règlement du service intérieur soit constamment mis au courant et qu'on puisse y retrouver la charte des différents services de l'asile, sans avoir à se livrer à des recherches pour extraire des archives les documents portant additions, modifications et réglementation de points particuliers intervenues, et approuvées à des dates diverses.

Personnel. — Une des questions d'organisation générale du service des aliénés qui s'est, pendant la dernière période, présentée le plus souvent à l'attention est celle qui concerne le personnel de tous ordres.

L'état et le régime du personnel médical et administratif avaient donné lieu dans le précédent rapport à un très important chapitre. Depuis cette époque, quelques faits nouveaux sont intervenus, certaines améliorations ont été réalisées ou se sont précisées; mais, sur bien des points, la situation précédemment décrite reste la même. Il n'y a donc pas lieu de revenir ici, même pour les détails, sur nombre de ces points et le présent rapport, en marquant les étapes parcourues, se bornera à relever certaines constatations qui motivent le rappel de conclusions antérieurement formulées.

Les relèvements de traitements ont été opérés par décrets successifs en ce qui a trait aux directeurs, aux médecins, au personnel des asiles autonomes, et par décisions locales assez diverses, et marquant parfois d'appréciables différences suivant les établissements ou les régions, soumises aux Conseils généraux, pour ce qui concerne le personnel des services administratifs et médicaux. Ils ne prêtent à aucune considération d'ensemble; ils sont suffisamment motivés, au surplus, par le renchérissement du coût de la vie.

Médecins.

Suppression de l'adjuvat. — Jusqu'à une époque très récente a subsisté dans le cadre des médecins d'asile la hiérarchie indiquée par l'article 52 du règlement. Cependant, peu à peu, s'était fait sentir la nécessité d'une autre utilisation du personnel, surtout depuis l'organisation du recrutement médical par voie de concours unique en 1902. En fait, les fonctions d'adjoint, prévues par le règlement à l'époque où le concours n'existait pas, et où elles étaient de courte durée, étaient arrivées à se prolonger, jusqu'à la quarantaine passée.

Les attributions réglementaires du médecin en chef sont désormais dévolues à tous les médecins issus de ce concours, qui a fait ses preuves par une sélection sérieuse offrant les plus grandes garanties de compétence. Chaque médecin d'asile a aujourd'hui sous sa responsabilité propre un service effectif et autonome.

Cette réforme opérée par le décret du 3 janvier 1922 a eu lieu à la suite d'études déjà anciennes, au cours desquelles des médecins qui

honorent grandement la spécialité s'étaient prononcés pour la suppression radicale de l'adjuvat. Leurs arguments et leurs conclusions adoptés par les membres du Parlement auteurs de propositions de réforme du régime des aliénés furent à nouveau adoptées et sanctionnées par un vote unanime de l'assemblée générale de l'association dont fait partie la quasi totalité des médecins d'asile (1921).

Dans ces conditions, il apparaissait comme à peu près certain que le régime nouveau ne soulèverait aucune véritable ou sérieuse difficulté. Par ailleurs, l'expérience tirée des établissements où exerçaient plusieurs médecins chefs, ou de ceux où était réalisée la séparation des fonctions directoriales et médicales, répondait par avance à l'objection qui aurait pu être faite en se plaçant au point de vue purement hiérarchique et de « l'unité de commandement ». Ce point de vue paraissait du reste ne pas répondre entièrement aux vrais besoins de la thérapeutique individuelle.

En fait, dans les asiles à grand effectif le médecin en chef ne pouvait assurer personnellement l'observation et le traitement de trop nombreux hospitalisés et il avait dû être procédé, sur le conseil de l'Administration centrale, à une répartition des services permettant aux médecins adjoints de s'occuper plus efficacement des malades que par l'exercice pur et simple de leurs attributions réglementaires. Celles-ci étaient effacées et ne correspondaient pas toujours à une utilisation effective des compétences et des énergies.

Des modalités différentes de l'utilisation des adjoints avaient pu être instituées, variables suivant les asiles ou les chefs de service, mais, en général, pour satisfaire au règlement du service intérieur le médecin-chef conservait les prérogatives et la charge de la signature de tous certificats.

Après examen de ces situations diverses, de leurs inconvénients réels ou possibles, et après appréciation des résultats de ces essais, la réforme de 1922 a dû admettre que les médecins recrutés au concours devaient être les chefs de leur service, que la subordination médicale n'était pas désirable et que la responsabilité de chacun devait être complète.

La suppression de l'adjuvat peut permettre à chaque médecin, intéressé à son service et en assumant l'entière responsabilité, de donner toute la mesure de sa valeur professionnelle et d'assurer comme il convient le traitement individuel des malades à lui spécialement confiés. Elle a eu pour résultat immédiat de diminuer sensiblement le nombre des malades confiés à un même praticien (les adjoints représentaient plus du 1/3 des médecins d'asile) sans augmentation du nombre des fonctionnaires.

Au reste, le nombre des malades à traiter, parfois vraiment trop considérable pour rendre possible une surveillance effective et thérapeutique utile avait fait souvent l'objet de justes critiques et motivé des observations quant au rapport existant dans certains établissements entre le nombre des médecins et celui des malades.

Dans le précédent rapport, il a été présenté à ce sujet des développements et un exposé statistique sur lesquels il n'y a pas lieu, dans ces conditions, de revenir longuement à nouveau. Il suffira de noter qu'il importe de ne pas considérer exclusivement le chiffre total de la population, mais de tenir compte du nombre des entrées qui donne mieux le niveau de l'activité médicale d'un asile. On sait que le Conseil supérieur de l'Assistance publique avait admis sur le rapport du docteur Bourneville que le chiffre maximum des malades à confier à un seul médecin ne devrait pas dépasser 400, à condition que les entrées annuelles ne s'élèvent pas à plus de 200. Il va de soi, toutefois, qu'on ne pourrait proposer les mêmes chiffres s'il s'agissait d'un médecin occupé en outre par les soins absorbants d'une direction.

Il convient encore aujourd'hui de rappeler ce vœu du Conseil supérieur et de s'en tenir à ce maximum sans argumenter sur le plus ou moins grand nombre d'aigus ou de chroniques en traitement. Il est désirable, du reste, que le nombre des malades aigus s'augmente, du fait des admissions précoces réclamées par tout le corps médical, et seules susceptibles de permettre au traitement en asile de porter tous ses fruits. D'autre part, la chronicité n'indique pas toujours que les occupations médicales soient moins absorbantes (maladies incurrentes, visite journalière, écritures et annotations légales ou réglementaires, discipline, régime, correspondance, recherches scientifiques etc....)

La répartition des services qui a eu lieu à la suite de la promulgation du décret de janvier 1922, dans chacun de nos asiles publics, a tenu compte, dans la mesure du possible, de ces considérations et aussi des instructions de l'Administration centrale. Elle s'est faite en accord entre médecins, et l'Inspection générale n'a pas constaté qu'elle ait donné lieu à des conflits. Dans les asiles destinés aux deux sexes et comportant deux médecins, la division s'est faite facilement par l'attribution au choix du plus ancien du service des hommes ou de celui des femmes. Dans ceux comportant trois médecins le pensionnat a été parfois assez important pour occuper exclusivement l'un d'eux. Dans certains établissements, pour des raisons diverses (un seul sexe, nombre plus considérable de médecins, disposition des locaux, inexistence de services autonomes dotés de tous leurs quartiers de classement differenciés) la répartition s'est opérée suivant des mécanismes moins simples, quoique en bon accord. Il en a été ainsi lorsque le directeur s'est réservé le service d'admission ou même lorsque, par une disposition qui n'est pas sans certains inconvénients, les médecins d'un asile ont décide de comprendre dans leur service un nombre à peu près égal d'hommes et de femmes.

En ce qui concerne le principe lui-même de la suppression de l'adjuvat et son application dans toutes ses conséquences, l'Inspection générale n'a pas eu à relever en cours de tournée des constatations portant sur des inconvénients particulièrement motivés, dans la marche

des services ou dans les relations confraternelles. Le plus grand nombre des directeurs ont fait appliquer le décret de bonne foi. Certains ont marqué leur satisfaction et noté qu'il s'agissait d'une réforme utile. Un petit nombre qui l'ont peut être acceptée d'assez mauvaise grâce au début s'y sont ralliés par la suite. Au surplus, l'article 24 du règlement du service intérieur, qui dispose que les directeurs et médecins-directeurs rendent compte des manquements graves imputés aux médecins, n'a pas eu à jouer en l'espèce depuis l'instauration du régime nouveau.

Cependant, il a pu être pris note que de très rares adversaires absolus de la réforme (certains d'entre eux n'en étaient-ils pas les défenseurs à l'époque où ils étaient adjoints ?) ont présenté sinon des protestations du moins quelques observations, insérées dans leur rapport médical ou administratif annuel, ou soumises aux délibérations de la Commission de surveillance. On a également relevé un essai d'appel au Conseil général que l'on a prié, peut-être imprudemment, de vouloir bien remarquer que les dépenses du service des aliénés ne sont pas obligatoires.

A vrai dire, rien n'a abouti à un conflit caractérisé motivant l'intervention de l'administration centrale. En un seul cas, l'Inspection générale a reçu une mission spéciale à l'effet de savoir pour quelles raisons une commission de surveillance se refusait à convoquer à ses séances, contrairement aux prescriptions réglementaires formelles et aux instructions données, un médecin chef de service. Il s'agissait d'une commission qui, d'ailleurs, avant la guerre ne convoquait pas le médecin adjoint, malgré le désir exprimé par le Ministre, alors même que l'utilité de ces convocations était d'autant moins niable que l'on considérait l'adjuvat comme une nécessaire préparation médicale et administrative. La conception nouvelle du rôle du médecin du cadre des asiles, les attributions que le décret lui donne heurtait des habitudes et n'avait pas reçu l'approbation locale. En manière de protestation, la Commission estimait que si elle convoquait le médecin à ses séances on pourrait interpréter « sa condescendance » comme « l'acceptation de mesures qu'elle désapprouve nettement ». Elle demandait en conclusion la suppression du poste de second médecin dans l'intérêt des finances du département.

L'enquête effectuée (dans le détail de laquelle il n'y a aucun intérêt d'entrer ici) permit de mettre au point le rôle des commissions de surveillance dans l'application d'un décret régulièrement pris, d'apprécier le bien fondé de l'intérêt porté aux finances départementales et, en fin de compte, d'éviter une suppression d'emploi qui n'apparaissait que comme un moyen détourné d'éluder l'application d'un décret.

Il est possible de croire que l'ère de tout incident est close.

Le rôle du médecin adjoint qui n'était, de par le règlement, sauf au cas d'absence ou d'empêchement du chef, que celui d'un collaborateur dépourvu de toute initiative, voire même parfois que celui d'un figu-

rant, n'avait rien d'essentiel. Ses attributions restreintes — c'étaient plutôt celles d'un interne ou d'un surveillant général — ont permis de faire disparaître sans difficultés du règlement du service intérieur des asiles publics la section qui le concerne.

Cependant, un directeur administratif a fait remarquer, au cours de la tournée, qu'à son avis il y aurait lieu de déterminer réglementairement à qui incomberait désormais le soin de « faire la deuxième visite du soir qui a lieu chaque jour à.... heures et qui s'étend à toutes les divisions » (article 70, 2e) et il a demandé que des instructions fussent données pour lui permettre d'insérer dans une autre section du règlement la seule attribution propre du médecin adjoint que la suppression de la fonction pouvait laisser en souffrance.

Les opinions, sinon sur le principe de la *contre visite*, tout au moins sur son étendue, ont subi quelques variations, et l'on peut remarquer que le projet de revision du règlement modèle, élaboré en 1912 par le Conseil supérieur, limitait pour le médecin adjoint la visite du soir aux malades atteints d'affections aiguës.

L'adoption de la journée de 8 heures est incontestablement de nature à motiver actuellement l'examen de la question sous un jour nouveau. Il n'est pas douteux que la visite du matin passée à heure fixe, si elle restait unique, manquerait d'efficacité, notamment en ce qui concerne les infirmiers que l'on ne peut pas soustraire pour vingt-quatre heures à toute surveillance médicale même dans les quartiers d'hospitalisation de chroniques. Il est nécessaire que le personnel infirmier soit « tenu en haleine » et guidé, d'autant plus, qu'avec le régime du service en trois équipes, il n'a pu recevoir personnellement les instructions, les ordres et les conseils que le médecin est en mesure de donner au moment de la grande visite.

En réalité, dans les services bien tenus, l'Inspection générale a relevé que les contre visites étaient aussi fréquentes ou régulières qu'il était nécessaire, même en l'absence de disposition réglementaire étroite, qu'elles se montraient d'autant plus efficaces qu'elles n'étaient pas précisées quant à l'heure et à leur rythme; enfin qu'il n'était pas exceptionnel de voir des chefs de service pratiquer à l'improviste dans les quartiers une surveillance de nature à les renseigner sur l'état des malades et la valeur du service de veille.

Tout ceci est, pour beaucoup, affaire de conscience professionnelle. Si toutefois, pour assurer une marche réglée du service médical, pour parer à des négligences possibles et fixer, éventuellement, les responsabilités des négligences graves ou continues, il y a lieu de donner l'avis que sollicite le directeur susvisé, il semble que la disposition réglementaire concernant la contre visite pourrait formuler, dans ses grandes lignes : que le médecin chef de service assure dans sa section les contre visites du soir avec la collaboration des internes sous son autorité.

La meilleure garantie que les malades recevront, dans un établissement convenablement organisé, les soins adéquats, et que le fonctionnement des services sera en tout temps médicalement surveillé, est donnée par la spécialisation du corps médical des asiles, exclusivement occupé de sa fonction, et par l'obligation de la *résidence* édictée par l'ordonnance de 1839 et les règlements. Il est très recommandable pour faciliter l'intervention rapide du médecin, au cours de telle éventualité imprévue et urgente, de relier téléphoniquement, son logement particulier et la salle de garde avec les différents pavillons de malades, et les pavillons, entre eux, par un réseau intérieur.

Mais les dispositions concernant la résidence ne sont pas toujours strictement observées, en particulier dans les quartiers et dans les établissements privés. Si, grâce au téléphone, il n'en résulte pas d'inconvénients sensibles dans les petites villes où le médecin habite à proximité, l'Inspection générale a pu néanmoins constater, par exemple, dans un asile privé faisant fonctions qu'en l'absence du médecin-chef en congé (il n'y a pas d'interne) il serait assez difficile de faire appel, pour un cas d'urgence, au médecin adjoint qui réside assez loin en ville, l'établissement n'étant même pas relié au réseau téléphonique urbain. Dans un asile public la situation peut comporter de même, pour des motifs analogues, d'assez sérieux inconvénients.

Dans quelques cas où des dérogations à la résidence ont pu être admises, parce que l'établissement comportait plusieurs médecins, et que l'on ne disposait pas de locaux d'habitation suffisants, il semble que le service eût de toutes façons, gagné à ce que l'on ne cousidérât pas la dérogation comme définitive. D'ailleurs, dans les asiles suburbains pour lesquels le médecin est obligé à un parcours quotidien dont la durée atteint parfois une heure, il importerait d'envisager la construction d'un pavillon d'habitation pour tous les chefs d'un service médical.

Il n'est pas besoin d'ajouter, l'Inpection générale l'a déjà demandé en 1911 dans l'intérêt de l'administration elle-même, qu'il est nécessaire que les habitations mises à la disposition des médecins soient à tous égards suffisantes, et placées de telle sorte que les occupants puissent communiquer facilement avec le dehors. Dans cet ordre d'idées, un rapport particulier a signalé, entre autres remarques, que dans un asile départemental (il n'est pas unique) le logement destiné à l'un des médecins ne comportait qu'une seule chambre à coucher et risquait de ce fait d'éliminer du nombre des candidats au poste un médecin ayant de la famille. Comme tous ces points ne sont pas sans intérêt pour le meilleur recrutement du personnel supérieur et qu'il y a lieu d'attirer aux asiles des candidats de mérite et de les retenir, dans l'intérêt des malades, un assez long temps dans le même service, des mesures devraient être prises, réserve faite des difficultés financières actuelles, pour régler cette question du logement dans le sens le plus favorable, dans les quelques établissements où elle laisse encore à désirer.

Concours pour le recrutement des médecins d'asile. — Le recrutement des médecins d'asile par la voie du concours et les études spéciales que sa préparation nécessite a doté le service des aliénés de fonctionnaires d'expérience et de compétence indiscutées. C'est cette constatation qui a autorisé le décret de janvier 1922 à donner à tous les médecins issus de ce concours les attributions réglementaires du médecin en chef.

Pour renforcer encore ces garanties de compétence, les épreuves du concours ont été rendues plus complètes et plus sévères et la durée minimum du stage préparatoire qui était autrefois de deux ans avait été portée à trois ans d'internat dans un asile public. Cette dernière disposition a disparu avec le décret du 26 décembre 1922. Dans le but d'augmenter le nombre des concurrents, il ouvre le concours, avec avis favorable des représentants élus des médecins d'asile à la Commission spéciale, à tous les docteurs en médecine sous la réserve que le stage « de deux ans au moins » d'internat dans un établissement public d'aliénés, ou dans un établissement privé faisant fonctions d'asile public, sera apprécié et avantagé par une épreuve sur titres hospitaliers.

L'assentiment des médecins de la Commission spéciale devant laquelle avait été déposée avant la guerre par un jury de concours la proposition de porter la durée du stage à trois ans, même pour le recrutement des adjoints, prouve la confiance qu'ils font à la valeur des épreuves. Il semble de même indiquer que les réserves exprimées par certains au moment de la suppression de l'adjuvat n'ont pas été justifiées par l'expérience faite, et appréciée par des « pairs », et qu'il n'y a pas de craintes à manifester quant à l'avenir de la réorganisation du service médical des asiles.

Cet avenir, seul, dira aussi si le nouveau décret a pu atteindre son but d'augmenter le nombre des candidatures et si la réorganisation du service médical n'aura pas été atteinte par la suppression du stage qui mettait tous les futurs médecins dans l'obligation préalable d'avoir vécu assez longuement de la vie des asiles et les initiait à l'organisation détaillée et pratique.

A l'exception du premier concours d'après guerre, où les concurrents avaient été nombreux, il y avait eu une diminution du nombre des candidats. Si ceux-ci avaient été, malgré tout — sauf l'exception d'un concours où une place n'avait pas été attribuée faute de candidat reconnu suffisant — en proportion des places à pourvoir, force avait été de constater un délaissement certain de la carrière des asiles publics; ainsi des médecins nommés ont refusé ou tardé d'accepter le poste qui leur était offert (deux seulement sur 8 agréés en 1921 ont occupé un poste à l'heure actuelle).

C'est que le concours des asiles avait constitué longtemps, en même temps qu'une épreuve pour le recrutement de fonctionnaires, une sorte de délivrance de diplôme de médecin aliéniste. Les dispositions récentes ont eu aussi pour but de réformer cet état de choses dans la

mesure du possible, de mettre un terme aux demandes de mises en disponibilité abusives, faites dès après le concours, et de permettre à l'administration de savoir à bref délai sur quels médecins elle pouvait ou non compter.

Les causes du délaissement de la carrière psychiatrique officielle sont multiples. Elles ne sont pas toutes nouvelles, et l'on pensait déjà autrefois, qu'en offrant aux médecins un service autonome, on y remédierait largement, ce qui n'a pu être encore vérifié. Il semble, à s'en référer à l'état d'esprit qui règne dans certaines salles de garde de grands établissements d'aliénés — jusqu'ici pépinières des médecins d'asiles — que l'une des autres causes non négligeables serait l'insuffisance du traitement de début. Le chiffre de 7.800 francs paraît à nombre de candidats éventuels ne répondre, comparé même à celui d'autres fonctions publiques, ni aux sacrifices consentis par leurs familles, ni à la valeur de leurs études antérieures, ni à l'âge habituel de leur entrée en service. L'assurance de certains avantages de carrière ultérieurs et l'appoint immédiat du traitement et des avantages en nature ne paraît pas retenir leur attention. Ils estiment les avantages immédiats assez variables, suivant les asiles, et contrebalancés par la résidence dans les postes de début sans attraits, y compris au point de vue scientifique.

Il y aurait là, le cas échéant, peut-être même sans attendre les résultats des mesures prises en vue d'augmenter le nombre des candidats, une indication à retenir et un état d'esprit dont il conviendrait de tenir compte.

En tout cas l'Inspection générale exprime le vœu que le concours des asiles, si souvent remis en question devant elle pour avis et modifications, trouve enfin, sinon la formule définitive, du moins la formule plus stable à laquelle il a droit si l'on considère l'ancienneté relative de son institution et de l'expérience qui dans ces conditions aurait pu être acquise.

Le même vœu s'applique évidemment au concours pour le recrutement des médecins de la Seine, plus récemment institué, qui n'a guère connu moins de remaniements que de concours successifs.

Dans les milieux intéressés, certains déclarent aujourd'hui que, logiquement, les raisons qui ont fait abroger le stage militent en faveur de la même abrogation pour le concours de la Seine, puisqu'il a été admis que les épreuves complétées par un examen de titres fournissent une sélection suffisante. D'autres, ont fait remarquer que les principaux titres d'un médecin à un poste plus envié sont ceux tirés de l'intérêt porté aux malades dans le serivce quotidien, tout autant que de la production scientifique ou littéraire, qui ne met pas en lumière complète le rendement professionnel pratique et vrai. Ils ont demandé une modification dans la notation des titres et travaux qui puisse tenir compte de ces considérations. Enfin,

observation qui n'est pas non plus dépourvue d'intérêt, il a été noté que, pour le concours de la Seine actuellement régi par le décret du 13 mai 1920 modifié par celui du 29 novembre 1921, la persistance de l'article 10, non modifié, ne semble plus s'accorder avec les dispositions de l'article 9 nouveau. En effet, l'article 9 dispose que les épreuves sont réglées par arrêté ministériel après avis de la commission spéciale, tandis que l'article 10 du décret fixe le maximum des points à attribuer à chacune des épreuves parfaitement définies.

Ce dernier argument fait ressortir les inconvénients des remaniements hâtifs et trop fréquents de dispositions dont le propre devrait être la stabilité absolument nécessaire aux longues préparations sérieuses. On a pu écrire, non sans raison, que « remanier les conditions du concours comme on a tendance à le faire... aboutit simplement à décourager les candidats, et à user les meilleures volontés ».

Si pour les raisons précédemment invoquées, un dernier remaniement s'impose encore après réflexion, il convient d'espérer qu'un texte mûrement étudié ne pourrait plus, en tout état de cause, être modifié sans raisons décisives d'intérêt général, sans fait réellement nouveau.

Médecins des asiles privés. — Le décret de janvier 1922 a supprimé pour les médecins de maisons de santé l'institution du concours B et, désormais, tous les docteurs en médecine français pourront en conformité de l'ordonnance de 1839 (articles 18 et 19) être autorisés à diriger un asile privé, ou y être agréés comme médecin, sur avis favorable de la commission spéciale.

Le concours ne vise plus que le recrutement des médecins des « établissements publics d'aliénés » et des asiles privés faisant fonctions d'asile public. L'article 1er dudit décret a répondu à une remarque du rapport de l'Inspection générale en 1911, observant que les dispositions du décret de 1910 paraissaient ne concerner, pour ceux-ci, qu'un seul médecin alors même que l'établissement en possédait plusieurs, et a précisé que tous leurs médecins devraient dorénavant avoir subi les épreuves du concours.

Médecins des quartiers d'hospices. — La situation en quelque sorte hybride des quartiers d'hospice (soumis à la fois aux dispositions des lois sur les hôpitaux et de la loi sur les aliénés) n'est pas sans soulever à l'occasion quelques difficultés.

En ce qui concerne les médecins, la nécessité s'est fait sentir depuis longtemps d'un statut bien défini que l'Administration centrale s'est d'ailleurs efforcée d'obtenir. Une circulaire du 2 août 1905 rappelait aux préfets le vœu, émis par le Conseil supérieur à propos des quartiers d'hospice, que les médecins soient, au fur et à mesure des vacances, choisis parmi ceux issus du concours. Ce vœu n'avait pas jusqu'ici toujours reçu satisfaction, non sans inconvénients pour le service des aliénés.

Il convient donc de se demander si, dans l'état actuel de la législation, il peut être imposé à la commission administrative d'un hospice le choix d'un médecin ayant subi les épreuves du concours spécial institué pour le recrutement des médecins d'asile.

Trois thèses ont pu être soutenues à cet égard.

Première thèse. — Les médecins des établissements publics d'aliénés (et la loi de 1838 et l'ordonnance de 1839 désignent sous ce terme les asiles et les quartiers d'hospice), nommés primitivement par le ministre (ordonnance de 1839 article 9) puis par le préfet (décret du 25 mars 1852), après un arrêté ministériel de désignation, doivent être pris depuis l'organisation du concours parmi les candidats qui en ont subi avec succès les épreuves.

Le décret du 2 février 1910 en son article 1er exigeait des médecins des asiles publics et privés une compétence spéciale reconnue en principe par le concours. Les quartiers d'hospice n'étaient pas expressément nommés mais il était difficile de ne pas admettre « qu'asile public » confondait sous le même terme les asiles départementaux et les quartiers d'hospice. Il était encore plus difficile de soutenir que les pouvoirs publics, qui exigeaient une compétence reconnue pour les asiles publics et privés, exceptaient les quartiers d'hospice et décidaient que le choix des médecins ayant à traiter la même catégorie de malades et à leur donner des soins identiques pouvait s'opérer parmi des candidats ignorants en psychiatrie.

Le décret du 3 janvier 1922 qui règle les modalités actuelles du recrutement médical a de même réorganisé le concours auquel doivent prendre part avant leur nomination tous les médecins des « établissements publics d'aliénés et ceux des asiles privés, faisant fonctions d'asile public. »

Deuxième thèse. — Les commissions administratives nomment leur médecin du quartier spécial mais cette nomination est soumise à l'approbation du préfet. Ce modus faciendi se retrouve assez souvent en pratique. Il s'appuie sur une interprétation de la législation applicable aux aliénés d'après laquelle tous les établissements d'aliénés sont, ou sous la direction de l'autorité publique (établissements publics), ou sous sa surveillance (établissements privés), et l'on pose à ce sujet le dilemne suivant : ou le mode de nomination des asiles publics est applicable aux quartiers d'hospice, ou s'il n'est pas applicable on ne peut que les faire rentrer à ce point de vue spécial dans la deuxième catégorie d'établissements pour lesquels le médecin choisi doit être agréé par le préfet (ordonnance de 1839 article 19).

Troisième thèse. — Les commissions administratives nomment librement leurs médecins (loi de 1851 article 14). C'est cette thèse qui a prévalu devant le Conseil d'État (11 mai 1894 affaire Lallemant,

hospices de Tours) dont l'arrêt semble admettre que la loi de 1851 a abrogé les dispositions de la loi de 1838 et de l'ordonnance de 1839 en la matière.

La première thèse a toujours été défendue par l'administration et il y a tout lieu de croire qu'elle ne manquerait pas de prévaloir si une autre espèce donnait l'occasion de la poser à nouveau en d'autres termes devant la haute juridiction administrative.

Le caractère des établissements que constituent les quartiers d'hospice affectés aux aliénés, sans parler d'autres considérations, exige que les médecins soient non seulement choisis parmi ceux qui ont subi le concours, mais désignés suivant les règles habituelles dans le cadre des asiles publics. Il est indispensable que la réforme de la loi sur les aliénés n'omette pas l'examen de cette question précise.

En ce qui concerne les préposés responsables, des critiques antérieurement formulées par l'Inspection générale sont à rappeler, car les constatations de la dernière tournée motivent le rappel des conclusions anciennes, à savoir : nécessité d'une désignation et d'une délégation spéciale comme préposé responsable, obligation absolue à la résidence, autorité sur le personnel du service des aliénés qui devrait être placé sous ses ordres, convocation et assistance aux séances de la commission administrative chaque fois qu'elle a à délibérer sur des questions intéressant le service etc...

Enfin le choix du préposé responsable mériterait d'obéir à une règle fixe et l'Inspection générale pense qu'il pourrait porter de préférence sur le médecin-chef sans insister à nouveau sur ces différentes questions dont la solution définitive relève peut-être d'une législation nouvelle.

Indemnité de direction. — L'article 4 du décret du 24 décembre 1922, modifiant le paragraphe 3 de l'article 14 de celui du 3 janvier 1922, dispose qu'aux traitements « s'ajoutent la jouissance des allocations en nature déterminées par le règlement de chaque asile, ainsi qu'une indemnité éventuelle de fonctions pour ceux des médecins-chefs nommés en même temps directeurs. Indemnité qui pourra être fixée chaque année par le Conseil général ».

Si l'indemnité de direction apparaît, du moins sous cette forme, comme une innovation, il n'en va pas de même pour les avantages en nature, complément nécessaire de la résidence, qui ont toujours été prévus par tous les décrets successifs réglant les traitements des médecins.

En ce qui concerne ces avantages en nature, à propos desquels l'Inspection générale a eu déjà l'occasion de manifester son sentiment, il a pu être remarqué à nouveau, au cours de la dernière tournée, qu'il était assez rare que, tant pour le personnel administratif que pour le personnel médical, le règlement de l'asile en portât

mention suffisamment précise et explicite. Il convient encore, de les définir voire même de les contrôler, pour réagir contre certaines extensions injustifiées, notées dans quelques établissements, ou mettre fin à quelques abus relevés dans des rapports particuliers.

En ce qui concerne l'indemnité de direction, il apparaît que la question, lorsqu'elle a été présentée comme une suite à la réorganisation du service médical des asiles, puisse sembler mal posée. En effet, cette réorganisation n'a aggravé en aucune manière la situation antérieure des directeurs médecins; bien au contraire, elle a été de nature à alléger leur tâche dans une mesure qui n'est pas négligeable, il est facile d'en juger. Lorsque les médecins chargés en outre de la direction administrative étaient seuls médecins en chef, le simple examen des attributions réglementaires qui leur conféraient l'autorité et la responsabilité de tout le service médical permet de se rendre compte, dans la majorité des cas, que si la réforme récente a conservé leurs attributions administratives, il n'est pas douteux qu'elle a réduit leurs préoccupations médicales, que la grande population de nombreux asiles ne manquait pas de rendre parfois bien lourdes.

Or, ou bien le médecin-directeur faisait confiance à ses adjoints et, en ce cas, l'attribution à ces derniers d'un service effectif a régularisé avantageusement une situation de fait ; ou bien ils assumaient personnellement, conformément au règlement, le traitement et la visite de tous les malades et, en ce cas, la division du travail n'a pu constituer qu'une diminution des charges du médecin-directeur. Ces interprétations des répercussions de la réforme sont difficilement contestables au fond.

Aussi bien, le principe de l'indemnité de direction a-t-il été encore défendu sur un autre terrrain. Dans les milieux intéressés, ses partisans ont fait valoir qu'il y aurait plus d'avantages pour un médecin des asiles à rester médecin chef, et qu'il y avait une différence de traitement à marquer entre les deux catégories, pour ne pas courir le risque d'une crise de recrutement des médecins de direction. Cette crise, dont serait menacée la fonction, pour n'être pas impossible, ne paraît pas démontrée, car les fonctions de directeur, sans parler du prestige qui s'attache au titre, n'étaient pas sans comporter le plus souvent, même en l'absence d'indemnité spéciale, des avantages divers.

Au moment de la tournée, la question de l'indemnité de direction était à l'ordre du jour dans les milieux professionnels et l'Inspection générale n'a pas manqué de relever à l'occasion les constatations propres à contribuer à son étude. Des rapports particuliers ont fait ressortir que, dans certains établissements de 500 à 600 malades, n'offrant au médecin directeur aucun avantage extérieur appréciable (ressources de la localité pour l'éducation des enfants etc...), dépourvus de collaborateurs médicaux, ne disposant parfois

que de collaborateurs administratifs passables, sans plus, les services rendus par un travail absorbant, exécuté avec une régularité et un dévouement parfois mal connus, justifieraient pleinement une indemnité de direction en ce sens qu'elle ne serait qu'une équitable contre partie.

Pour d'autres établissements, au contraire, des médecins-directeurs jouissent d'avantages divers sans connaître des situations aussi difficiles que les précédentes. Ils se traduisent, en général, par un logement de beaucoup plus confortable, par le fait de disposer de moyens de locomotion ou d'automobiles dont l'usage paraît être parfois jalousement monopolisé. Il convient encore de faire état du relief de la fonction qui fait attribuer, par exemple, un grand nombre d'expertises médicales, ou procure des consultations au dehors etc... Ici, ces avantages constituent par eux-mêmes, en dernière analyse, une véritable et appréciable indemnité.

Par ailleurs, l'Inspection générale dans son précédent rapport d'ensemble, a noté que certains directeurs jouissaient déjà d'indemnités pécuniaires en sus de leur traitement, allouées par les assemblées départementales. Elle a signalé le caractère fâcheux d'allocations qui pouvaient, parfois, avoir l'inconvénient de placer leurs bénéficiaires sous la dépendance des conseillers généraux qui les ont fait voter, et de se répercuter plus ou moins heureusement sur le fonctionnement de l'asile.

Les prochaines tournées permettront seules de constater comment les indemnités prévues par le récent décret auront été instituées. Elles vérifieront s'il est téméraire de préjuger qu'elles pourraient n'être pas toujours fixées en égard aux difficultés du service ou au mérite professionnel et que, dans les asiles pauvres et de moyenne importance, il pourrait advenir qu'elles fussent sensiblement moindres que dans d'autres établissements, où cependant leur justification serait, en certains cas, moins certaine. Elles permettront, de même, de remettre en question les inconvénients éventuels des indemnités que les assemblées départementales ont le droit de donner ; et il importera d'apprécier s'il n'y aurait pas intérêt à reconnaître, le cas échéant, la charge supplémentaire d'une direction sous la forme d'un relèvement de traitement, opéré dans la forme habituelle, suivant des modalités à déterminer, mais sans recourir aux indemnités des conseils généraux.

Exercice de la médecine en dehors de l'asile. — Il a été fait incidemment allusion plus haut à quelques occupations extérieures des médecins d'asiles. L'exercice de la médecine, au dehors, par des praticiens que les soucis de clientèle peuvent distraire des soins à donner aux hospitalisés est souvent noté dans les rapports concernant les quartiers d'hospice ou les asiles privés faisant fonctions. Il est, en ces cas, généralement motivé par l'insuffisante rémunération qui leur fait ne considérer le service des aliénés que comme un accessoire.

Dans les asiles publics il est assez exceptionnel que les médecins exercent habituellement au dehors. C'est là, du reste, en même temps qu'une obligation déontologique, un devoir réglementaire, ainsi qu'il résulte nettement des commentaires judicieux qui accompagnent les dispositions de l'article 68 du règlement type de 1857. Cependant, l'Inspection générale a eu l'occasion de faire observer, qu'il n'y avait pas, dans l'interdiction de l'exercice extérieur de la médecine, une règle absolue. Il se présente, en effet, des cas où l'avis d'un médecin aliéniste est particulièrement précieux, et où il y a intérêt à ce qu'il puisse être appelé en consultation par des confrères. C'est sur ce caractère de consultation, demandée par le médecin habituel, qu'il faut surtout insister car, seul, il paraît utile et propre à éviter dans les cas d'espèces toute contestation litigieuses. C'est pourquoi, il est souhaitable que cette éventualité soit prévue par les règlements particuliers. Dans ce sens, pour l'asile de Clermont (Oise), l'article 70 du règlement du service intérieur dispose : « Il est interdit aux médecins d'exercer leur profession hors de l'asile et de ses dépendances, sauf le cas où ils seraient commis par la justice, ou celui où ils seraient appelés en consultation par d'autres médecins pour des cas de leur spécialité ».

Retraites. — La question des retraites, maintes fois mise à l'ordre du jour des congrés, étudiée par l'Inspection générale en 1874 et en 1911, tant pour le personnel administratif que médical reste sans solution d'ensemble. La situation est encore celle décrite dans le précédent rapport. Malgré quelques améliorations locales notables et l'admission plus large au régime des caisses départementales des fonctionnaires des asiles, il n'en a pas moins été constaté à nouveau que les mesures ne s'étendaient pas partout aux médecins du cadre, mais en service détaché soit dans les asiles privés soit dans les quartiers d'hospice.

D'autre part, la diversité et le défaut d'harmonie des statuts ne sont pas sans être souvent préjudiciables aux médecins et au service en apportant un obstacle matériel à certaines mutations. L'Inspection générale renouvelle le vœu que soit mise à l'étude une réglementation d'ensemble, permettant d'unifier les retraites des directeurs et médecins et de les faire servir par l'État.

Un vœu dans le même sens a été émis par l'association des médecins, mais la question reste entière, et ce n'est qu'en ce qui concerne l'âge de la retraite, fixé à 65 ans par le décret du 1er mars 1921, qu'une réglementation uniforme a pu intervenir.

Internes en médecine.

De même qu'il est nécessaire que chaque médecin chef de service ait sous son autorité un surveillant ou une surveillante en chef, il serait désirable, à tous égards, qu'il pût toujours être secondé par un

interne en médecine et que, dans les asiles où il n'y a qu'un seul médecin, le nombre des internes fût suffisant pour assurer efficacement le service de garde.

La tournée a démontré qu'il était loin d'en être toujours ainsi et que la crise du recrutement des internes, déjà signalée par endroits, allait s'aggravant soit sous le rapport de la quantité (établissements où il n'y a pas d'interne), soit au point de vue de la qualité (établissements où les services rendus sont des plus médiocres sinon négatifs). Le point de vue formulé en 1911 par l'Inspection générale concernant les améliorations nécessaires reste le même.

Il y a lieu cependant de signaler, comme suggestion particulièrement intéresssante à renouveler, celle d'une limite d'âge maximum à fixer pour l'internat. Accompagnée d'une limitation de la durée des fonctions elle comporterait la disparition des « chroniques », souhaitée à juste titre. Elle s'opposerait heureusement à une conception spéciale, qui a pu paraître au premier abord séduisante, mais qui n'est pas actuellement exempte de dangers, et qui transformerait dans des conditions mal déterminées le titre d'interne en celui de médecin assistant.

Dans quelques cas particuliers dont l'Inspection générale a eu à connaître, une telle innovation a pu apparaître, à tort ou à raison, comme un moyen détourné d'éluder les dispositions du décret de 1922 et de faire renaître de ses cendres le médecin adjoint aujourd'hui disparu.

Cette résurrection, accompagnée de la suppression du poste de médecin chef de service, aboutirait à un recul marqué dans l'organisation médicale des asiles d'aliénés. On reviendrait ainsi à un mode de recrutement aboli par l'institution du concours spécial, on n'assurerait ni la compétence exigée par les règlements, ni le minimum de stabilité indispensable.

Si le rôle de l'assistant, que l'on trouve dans certains pays étrangers qui ont d'autres méthodes que le nôtre, restait possible chez nous, ce ne pourrait être qu'à titre passager. Le docteur en médecine vraiment instruit ne saurait accepter à titre permanent cette situation. Il doit poursuivre autrement le cours normal de sa carrière.

En dehors des services qu'il doit rendre aux malades ou au médecin traitant (attributions réglementaires auxquelles on peut ajouter : interrogatoire des malades et des familles, rédaction des observations, coopération au traitement moral, aux recherches anatomo-pathologiques et bactériologiques), l'internat des asiles ne peut se concevoir que comme le meilleur moyen de compléter l'éducation médicale des futurs praticiens et comme une préparation indispensable de ceux qui se destinent à la carrière psychiatrique. L'internat est surtout l'école normale du médecin d'asile.

Encore, ne semble-t-il pas souhaitable que les étudiants viennent trop tôt à la carrière, enlevés prématurément à l'hôpital où ils doivent acquérir l'éducation si nécessaire en clinique générale, base indispensable des études de spécialité.

Les diverses fonctions de l'internat : amélioration du service, éducation médicale générale, préparation des aliénistes à venir, se trouvent-elles actuellement remplies ? La tournée a pu constater que non ; exception faite pour quelques grands centres justement renommés qui peuvent d'ailleurs choisir leurs internes au concours.

La plupart des médecins d'asiles éloignés des centres universitaires ont signalé les difficultés du recrutement des internes, accrues par l'application du nouveau régime d'études médicales, leur instabilité, le désintérêt fréquent qu'ils montrent pour leur service (internats alimentaires), le grand nombre des vacances de postes (affiches permanentes des Écoles de médcine et des associations d'étudiants), vacances trop souvent comblées par l'admission de candidats étrangers dont la nomination devrait constituer une mesure plus exceptionnelle.

Peut-on résoudre la difficulté pour les établissements où elle se pose continuellement ? Malgré l'intérêt majeur qu'il y a pour eux a posséder dans leur personnel, pour les soins d'urgence et le service de garde, des internes en médecine, l'Inspection générale ne croit pas, tant que le recrutement ne se sera pas modifié, qu'il soit absolument impossible de parer à leur carence ou à leur insuffisance, en prévoyant, à leur place, l'existence d'un infirmier supérieur permanent, d'éducation adéquate à son rôle. A côté du surveillant, il deviendrait pour le médecin un second technique, capable de l'aider utilement dans la mise au courant des observations, de pratiquer aseptiquement les pansements simples, de faire convenablement les injections hypodermiques etc...

Il ne s'agirait que de savoir attirer ou reconnaître dans le personnel (masculin ou féminin) le sujet susceptible d'éducation professionnelle plus poussée, fidèle, sérieux, stable et dévoué, ayant assez de tact pour remplir sa mission entière sans aucun empiètement créateur de conflits, et dont les aptitudes devraient, il va sans dire, être récompensées par une juste amélioration de sa situation matérielle.

Personnel infirmier.

Le rôle du personnel apte à seconder le médecin auprès du malade d'asile est des plus importants. En matière d'assistance psychiatrique il est aussi nécessaire d'avoir de bons infirmiers que d'avoir des bâtiments bien appropriés.

Comme la raison d'être de l'infirmier est le malade, on ne peut se contenter de lui demander seulement de la discipline et de la docilité, mais on doit rechercher une collaboration véritable et constante. L'histoire n'a-t-elle pas conservé le souvenir de la collaboration du surveillant Pussin à l'œuvre de Pinel ?

L'Inspection générale n'envisagera que dans ses grandes lignes cette question de personnel, trop bien connue, mais si difficile à

résoudre, et au sujet de laquelle une réglementation plus adéquate reste à intervenir, cependant que des efforts incessants doivent être faits pour améliorer le recrutement des infirmiers en même temps que leur situation matérielle et morale, ces deux questions étant liées dans une large mesure.

Il ressort des constatations faites à nouveau sur place qu'actuellement, pour des raisons diverses, les conditions de recrutement, la valeur professionnelle des infirmières et des infirmiers, sont des plus variables et des plus inégales. A part quelques exceptions (asiles à recrutement plus facile que dans la normale, à éducation professionnelle relativement bien organisée, avec échelles de traitements assez avantageux, établissements ayant la chance de posséder quelques éléments foncièrement dévoués, attachés au service et de bonne moralité), on peut dire que dans l'ensemble la situation reste des plus médiocres, parfois même alarmante.

S'il sied de ne pas oublier d'utiles collaborations, des actes de courage signalés, de longs dévouements pour lesquels ont été accordées des médailles de l'Assistance publique, il n'en reste pas moins que des rapports particuliers ont dû noter, trop fréquemment, parmi le personnel infirmier la présence d'indésirables : ignorants, imperfectibles, instables, ruraux abandonnant en masse le service au moment des grands travaux agricoles momentanément mieux rémunérés, passagers, anciens soldats d'Afrique, ivrognes incorrigibles etc.... On a constaté des défaillances déplorables : mauvaise humeur se traduisant par des vivacités à l'égard d'hospitalisés, complicité pour l'évasion de pensionnaires, abandon, pour le cabaret, de malades en promenade.... voire même, dans un cas qui a retenu l'attention de la justice, des faits plus graves (attentat aux mœurs) ayant motivé condamnation.

Pour si fâcheux que cela puisse être on conçoit que le terme « infirmier » tarde à prendre droit de cité dans quelques établissements comportant au nombre de leurs agents des individualités qui ne méritent même pas toujours le nom de gardiens.

Les Inspecteurs généraux dans leur rappport de 1874 demandaient que le nombre des infirmiers en service fût de un pour dix malades dans les quartiers spéciaux (épileptiques, malpropres, infirmerie) et admettaient qu'il pourrait suffire d'un surveillant pour 20 malades tranquilles ou pour assurer le service aux cours des travaux de culture, jardinage, terrassements....

Il a pu arriver que ce nombre d'infirmiers en service ne soit pas encore toujours atteint si l'on se reporte aux tableaux comparatifs insérés dans les rapports particuliers, défalcation faite des veilleurs, des infirmiers détachés dans les services généraux, des indisponibles ou en congé.

Parfois, même, les quartiers difficiles sont les moins bien partagés

et il a pu être observé que, paradoxalement, les états du personnel permettaient de noter que la proportion d'infirmiers était relativement moindre dans des quartiers d'agités ou de semi-agités que dans d'autres. On peut relever entre autres exemples pour un asile privé : tranquilles 48 malades, 4 infirmiers; agitées 120 malades, 6 infirmières; pour un quartier d'hospice : tranquilles 63, 3 infirmières; agitées 43, 2 infirmières; pour un asile public : tranquilles 34, 2 infirmiers; épileptiques 43, 2 infirmiers; agités 41, 3 infirmiers; infirmerie 18, 1 infirmier. Dans un asile départemental les infirmières en service dans la section des femmes représentaient seulement la porportion de 1 pour 39.

Dans ces asiles où l'on note une sérieuse insuffisance numérique et où le recrutement est plus difficile, des médecins ont avoué leur embarras, pour le cas où il serait nécessaire d'appliquer des sanctions pour manquement dans le service; ils craindraient de laisser les quartiers encore plus mal surveillés ou de ne pouvoir, par la nécessité où l'on se trouve « d'accepter ceux qui se présentent », remplacer les défaillants que par des agents plus médiocres encore. Cependant, par l'exemple d'une vigilance énergique, certains médecins ont pu arriver, même en ces cas, à assurer le service dans de moins mauvaises conditions. C'est ainsi qu'en notant les variations propres aux asiles dans le nombre, la valeur et la tenue du personnel, un rapport particulier a remarqué que dans un asile où les infirmiers étaient assez médiocres au point de vue technique, ils étaient, par contre, dans l'ensemble, grâce à l'action du directeur-médecin, de bonne tenue, propres, ordonnés et disciplinés.

Dans son rapport de 1911 l'Inspection générale avait déjà dû insister longuement sur cette question du personnel infirmier, « celle qui sollicite le plus l'attention et appelle les améliorations les plus pressantes », et il y a peu à ajouter à ses constatations et propositions devenues peut-on dire classiques parce que reproduites par la plupart des auteurs qui se sont efforcés de résoudre le problème.

Les conclusions du rapport, qui constatait que nulle part il n'existe un personnel vraiment satisfaisant, qui soit, dans son ensemble, expérimenté et stable, sont encore vraies aujourd'hui.

Trois idées principales sont à retenir : amélioration de la situation matérielle, adoption de règles relatives au choix des candidats, enseignement professionnel. Elles n'ont pas été ou pu être placées, partout, sur le même plan et les réalisations relevées, ça et là, dans ces divers sens sont assez dissemblables ou, par certains côtés, assez incomplètes. L'Administration centrale s'est, on le verra, récemment préoccupée de la question et diverses administrations locales ont tenté des efforts (signalés dans les rapports particuliers)plus ou moins couronnés de succès.

C'est l'amélioration de la situation matérielle qui a le plus générale-

ment retenu l'attention. Elle a porté, avec plus ou moins d'amplitude, sur les salaires, primes, gratifications et indemnités, sur les conditions d'avancement de classe ou de grade, la nourriture, le vêtement, le logement, la réglementation du travail, les retraites (le *Journal officiel* du 1er novembre 1922 garde mention du régime des retraites établi pour le personnel premanent de l'asile de Quimper et du décret d'approbation).

Le minimum de traitement de début (entretien complet) en argent, constaté dans les établissements visités, 576 francs pour les infirmières et 780 francs pour les hommes, tend à devenir exceptionnel. Il convient de noter, toutefois, que des relèvements plus notables de salaires peuvent être inutiles s'il s'agit d'un personnel très médiocre, alors qu'ils seraient, ailleurs, insuffisants pour un personnel discipliné compétent, diplômé. Cependant, le recrutement d'infirmiers, de quelque qualité qu'ils soient, est resté assez difficile même pour un établissement qui a institué des traitements qui laissent en dernière analyse — les déductions correspondant à l'entretien comprises —, à la disposition des agents des sommes liquides s'échelonnant de 1.680 à 3.440 francs par an. Il est vrai que, pour ce cas particulier, les conditions de logement donnent lieu à certaines difficultés.

A ce sujet, le logement des infirmiers, pour lesquels certains établissements ont prévu des chambres individuelles, voire des pavillons de ménages ou de personnel au repos, laisse parfois grandement à désirer. Il advient que les infirmiers continuent à coucher, après leur service de jour, dans des dortoirs de malades, ou passent la nuit dans des chambres contiguës aux dortoirs de malades bruyants dans les quartiers d'agités, et que des chambres individuelles, situées dans des pavillons d'hospitalisation sont insuffisantes ou même inacceptables. Un rapport particulier a pu même signaler, à propos d'un quartier d'hospice, que quelques chambres pour les infirmiers n'étaient que des soupentes exiguës insuffisamment éclairées et aérées par une étroite lucarne.

Quoiqu'il en soit, la situation matérielle assurée aujourd'hui aux infirmiers est en progrès indéniable.

Il en reste néanmoins à accomplir, mais en se gardant du mirage de conceptions trop doctrinales. Il faut tenir compte de la lenteur des progrès, de la persistance de certains préjugés contre les fonctions d'infirmiers d'asile, et ne pas croire que la seule augmentation automatique des traitements, opérée sans les discriminations nécessaires, améliorera parallèlement et nécessairement la valeur professionnelle et le recrutement. Il ne serait pas impossible de citer quelques exemples ou des améliorations matérielles relativement notables paraissent être restées de nul effet et n'ont pas empêché les bons infirmiers de rester rares.

Des améliorations très larges ne peuvent ou ne doivent être consenties qu'à des infirmiers dignes de ce nom. Dans la période transitoire que nous pouvons traverser, étant donné ce qu'on sait de la

valeur du recrutement actuel, l'Inspection générale souscrirait très volontiers à l'institution d'un statut provisoire. Il pourrait comporter des échelles de traitement assez rapidement progressives, permettant d'intéresser et de retenir les bons sujets, le maintien des dispositions permettant d'éliminer rapidement les mauvais ; il devrait être assez souple et compréhensif pour n'accorder des avantages importants qu'à bon escient, en attendant, pour un statut plus précis, la généralisation de très sérieuses améliorations et de très sérieuses garanties.

Ce statut aurait à traiter les points suivants : nécessité d'un traitement de début au moins égal à celui de la domesticité dans la région, indemnité aux père et mère de familles, retraites suffisantes, logement convenable, chambres individuelles, autorisation de mariage, réunion des employés mariés, encouragement à l'allaitement maternel, amélioration du régime alimentaire, mesures contre les révocations arbitraires, établissement dans chaque asile d'une charte du personnel avec dossier individuel, organisation locale d'un enseignement professionnel, augmentation numérique du personnel infirmier, service de nuit distinct, repos hebdomadaires, congés annuels, congés de maladie...

Ce sont ces desiderata qui ont été à la base de certaines réalisations et de l'adoption de nouveaux règlements parmi lesquels il y a eu lieu de remarquer celui de l'asile de Quimper.

En ce qui concerne l'organisation de l'instruction professionnelle, les progrès sont particulièrement lents.

Une circulaire du 28 octobre 1902 préconisait la création d'écoles d'infirmiers. Elle n'a pas eu d'effets dans la grande majorité des départements, qui n'ont pu suivre l'heureux exemple donné par la Seine où les écoles d'infirmiers et d'infirmières, réglementées par l'arrêté préfectoral du 4 avril 1907, fonctionnent régulièrement, avec la collaboration des médecins et des administrateurs des asiles.

Le Conseil supérieur de l'Assistance publique a délibéré au cours de sa première session de 1921 (fascicule 117) sur un projet de statut, pour les infirmiers des asiles, qui insistait sur la nécessité d'écoles professionnelles au moins régionales et sur celle d'un enseignement théorique et pratique.

Les dispositions du décret du 27 juin 1922 instituant des brevets de capacité professionnelle peuvent de même intéresser les asiles d'aliénés.

Si ces dispositions d'ordre général interviennent pour modifier la situation actuelle il convient que, plus fréquemment, ainsi que la pratique s'en est établie dans quelques établissements, les médecins soient appelés à procéder à l'éducation professionnelle du personnel sous leurs ordres.

Elle ne comporterait évidemment pas le même programme ni la même étendue, suivant qu'il s'agirait d'agents déjà éduqués, en médecine générale (possesseurs d'un diplôme hospitalier) pour lequel il n'y

aurait plus qu'à assurer l'éducation psychiatrique, ou d'un personnel dont l'éducation totale serait à faire, ce qui sera le cas le plus probable.

Cette éducation doit se faire par l'institution de cours théoriques complétés par des démonstrations pratiques et, surtout, par l'enseignement au cours de la visite quotidienne à l'occasion des faits journaliers du service. Le médecin a le devoir de pratiquer cet enseignement et il le remplirait avec d'autant moins d'hésitation qu'on pourrait mieux assurer la question essentielle de la stabilité du personnel.

Comme suite à la discussion du *projet de statut* susvisé, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, examinant les conclusions de sa quatrième section, dans sa séance du 14 décembre 1920, ajoutait que les réformes précitées semblaient suffire au point de vue du statut et qu'une centralisation plus complète soulèverait des difficultés et appellerait des réserves. Il a formulé à son tour les conclusions suivantes :

1° Des écoles professionnelles doivent être créées dans la mesure des nécessités locales pour l'instruction technique des infirmiers et infirmières d'asile. Un diplôme correspondant à un enseignement uniforme théorique pratique est désirable.

2° Les conditions de recrutement des infirmiers comportent la constatation des aptitudes physiques et morales et un stage obligatoire dans les sections de traitement.

3° Les conditions d'existence matérielle du petit personnel devront être l'objet d'un règlement assurant un minimum d'hygiène de confort et de salaire avec prévoyance obligatoire par l'assurance accidents et maladies.

On doit viser à réaliser le milieu familial approprié à la cure des maladies mentales par une extériorisation consistant, autant que possible, dans le logement du personnel en dehors des quartiers, dans des bâtiments distincts et voisins de l'asile, comme sont généralement les habitations particulières du personnel médical administratif supérieur.

4° Un service de retraite sera fondé uniformément sur le rattachement financier à la caisse nationale des retraites de la vieillesse. Il doit permettre le passage d'un établissement à un autre. Toutefois dans les établissements qui organiseraient la reposance, les infirmiers auront le choix entre les deux modes de retraites.

5° Un avancement hiérarchique sera réservé en principe aux élèves diplômés des écoles spéciales dont les services éprouvés le justifieront.

6° En cas d'insuffisance ou manquements une échelle de sanctions sera appliquée par un conseil de discipline mixte composé de représentants de l'administration, de sous-agents et de personnalités qualifiées désignées par les personnalités compétentes).

Il resterait à examiner une dernière question, celle qui est posée par l'application aux asiles d'aliénés de la loi du 23 avril 1919 (journée de huit heures dans les établissements industriels et commerciaux) en particulier par les articles 7 (catégories professionnelles, délais et conditions d'application) et 8 (répartition des heures de travail, dérogations permanentes ou temporaires).

La loi du 23 avril 1919 n'a pas fixé elle-même de délais pour son application et s'en est remise aux règlements d'administration publique à intervenir (circulaire du 20 octobre 1919, Intérieur à Préfets, n° 104, au sujet de l'application aux établissements hospitaliers). Considérée comme applicable aux asiles (ouvriers visés par la loi sur le repos hebdomadaire) par la circulaire du Ministre du travail du 27 mai 1919, la formule légale de la journée de 8 heures a fait l'objet de circulaires du Ministère de l'hygiène en date du 8 novembre 1920 (extension de la mesure) et du 15 avril 1921 (dérogations).

La portée de la loi, le progrès qu'elle constitue, son opportunité, ses répercussions économiques et financières sont d'une actualité trop aiguë pour que l'Inspection générale y insiste, mais pour les asiles, dans leur situation actuelle, le problème est particulièrement ardu.

Comment améliorer un recrutement déjà défectueux qualitativement et parfois aussi, quantitativement, on l'a vu, si l'on est obligé de recourir encore à une augmentation numérique trop considérable ?

Il serait à craindre, ont déclaré les directeurs intéressés, consultés au cours de la tournée, que les avantages matériels consentis (sont-ils possibles à obtenir sur une très large échelle, alors qu'on ajourne faute de ressources, des améliorations proprement médicales et hygiéniques, de répercussion plus sensible encore sur l'intérêt des malades?) ne donnent aux asiles qu'un contingent nouveau de sujets peu qualifiés, ou peu perfectibles, retirant à d'autres branches de l'activité nationale des bras qui leur font déjà défaut.

Nombreuses sont les difficultés d'application signalées même par des directeurs et médecins très favorables au principe de la réforme. En dehors de celles inhérentes au recrutement, ils se montrent préoccupés par le montant des dépenses supplémentaires que l'application de la loi motiverait, par l'insuffisance des logements disponibles, par les conséquences du desœuvrement en l'absence d'organisation du milieu familial adéquat, par les charges de la sorte de tutelle qu'on a le devoir d'exercer à l'égard des infirmières mineures que la pénurie de postulantes oblige souvent d'accepter etc..

Aussi, n'est-ce, de l'avis à peu près unanime des fonctionnaires consultés, qu'avec une très grande prudence qu'il convient de poursuivre et d'organiser dans les asiles l'application ou, mieux, l'adaptation des dispositions libérales de la loi du 23 avril 1919.

S'il était possible de n'établir la loi de 8 heures que par étapes progressives, il conviendrait d'en faire bénéficier les agents, sérieusement attachés à leur fonction, en service dans les quartiers pénibles ou difficiles (services d'agités par exemple) avant de l'étendre à ceux des quartiers de malades travailleurs et calmes, dont la surveillance est relativement aisée. Ces derniers agents peuvent se contenter plus facilement des congés, repos hebdomadaires, et repos de nuit.

A cette conception, on objectera de prime abord que les distinctions entre agents, pourraient être un motif de jalousie et de discorde. C'est possible, mais l'Inspection générale n'a pas eu à noter que dans les asiles, où par exemple, le seul personnel ouvrier bénéficie de la journée de huit heures, à l'exclusion des infirmiers, qui continuent à faire douze heures de présence, il se soit produit des difficultés.

Le système ci-dessus serait le plus acceptable dans l'état actuel de la plupart de nos asiles, et il aurait du moins le mérite de ménager l'avenir et les progrès ultérieurs. On éviterait de soulever les protestations d'adversaires momentanés ou résolus de la réforme, qui ont pu s'étonner, là où elle a été appliquée en bloc, sans les distinctions et les progressions qui viennent d'être envisagées, de la voir étendue même aux concierges (ce qui a permis de dire, avec plus d'humeur que d'humour, pour un établissement qui comporte plusieurs entrées, que les « services de conciergerie allaient coûter aussi cher qu'une ambassade »).

Par ailleurs, parmi les établissements qui ont adopté la loi de 8 heures il est arrivé que cette mesure a été sur le point d'avoir la conséquence grave de provoquer la fermeture d'un de nos bons asiles et son aliénation par le département.

Il s'agissait d'un établissement dans lequel des difficultés financières compromettaient gravement l'équilibre budgétaire, quoique le prix de journée de 1 fr. 80, en 1913, eut été porté à 5 fr. 70 en 1920 et à 7 francs, en 1921, au moment de la pleine répercussion de la journée de 8 heures, par l'assemblée départementale qui se résolvait malaisément à envisager une nouvelle augmentation.

Le nombre des agents en service avant la guerre, soit 223, était monté à 323 et, sans qu'on pût parler de traitements très élevés, la dépense en argent pour le salaire des préposés, de 113.404 francs avant la guerre, était passé en 1921 à 626.404 francs.

L'augmentation des dépenses, la nécessité de combler, suivant les déclarations d'un administrateur local, « le déficit grossissant sans rapport quelconque avec l'amélioration du régime des malades » avait fait proposer devant le Conseil général la mesure radicale consistant à fermer et à vendre l'asile.

Ce résultat, déplorable à tous égards, a pu être évité. Il n'en est pas moins vrai que l'incident comporte, dans une certaine mesure, une leçon à tirer des péripéties diverses de l'affaire et des appréciations données sur l'application de la loi de 8 heures par les médecins, les administrateurs, les infirmiers et le Conseil général. Tout ceci a été consigné dans un rapport de mission spéciale de l'Inspection générale. En définitive, il serait grave de constater que les malades pourraient, éventuellement, faire les frais de l'opération.

Sœurs hospitalières. — Quoique certaines critiques qui leur ont été adressées (assez fréquente indépendance vis-à-vis de l'autorité technique du médecin, obéissance à la supérieure, organe d'interposition possible entre le corps médical et ses subordonnées, relâchement de la surveillance aux heures de pratique du culte...) soient encore souvent d'actualité, on doit reconnaître que les sœurs hospitalières affectées au service des aliénés s'acquittent de leur rôle, en règle générale, avec dévouement et qu'elles encadrent de façon heureuse le personnel subalterne des filles de service.

Mais il n'est pas superflu, l'Inspection générale a pu s'en convaincre en cours de tournée et l'a dit dans des rapports particuliers, d'exprimer le désir que, notamment, leur éducation professionnelle générale et spéciale, soit organisée dans des conditions semblables à celles à l'ordre du jour pour le personnel laïque (diplômes).

Il semble par ailleurs désirable que, dans les traités passés entre un asile et une congrégation, le contrat détermine en tenant compte des nécessités particulières du service (aptitudes spéciales, soins médicaux, conversations psychothérapiques) les conditions les meilleures d'intervention de la supérieure, de concert avec le médecin ou le directeur, pour effectuer les mutations, répartir et affecter les sœurs à tel ou tel service déterminé, médical ou général.

Décret du 12 mai 1914. — La circulaire du 16 mai 1914 précisait, comme conséquence du décret du 12 mai rendu en Conseil d'État, supprimant le premier paragraphe de l'article 34 de l'ordonnance de 1839, que l'emploi des infirmières est aujourd'hui permis dans les quartiers d'asiles publics ou privés, affectés aux malades du sexe masculin.

Cette mesure, largement appliquée pendant la guerre dans certains services, plus restreinte ensuite, paraît avoir donné satisfaction, sauf exceptions. L'emploi des femmes dans les services d'hommes, pour être désirable, doit être judicieux et limité à certaines catégories de malades.

Personnel administratif.

Le présent rapport se bornera à faire un renvoi au précédent qui a étudié les questions concernant le personnel administratif de tous ordres. Ces questions se posant aujourd'hui encore, dans l'ensemble, sous le même aspect, il n'y a matière qu'à de brèves observations complémentaires concernant le cumul de certaines fonctions, les commis aux écritures et le personnel des services généraux.

Outre ces points, il suffira de noter que l'Inspection générale, en indiquant que le personnel administratif laissait grandement à désirer et en demandant la création de cadres administratifs et de direction, dont les fonctionnaires seraient mutables et recrutés selon des règles déterminées, en dehors de toutes considérations étrangères aux questions de service, avait formulé certains désiderata auxquels il a été satisfait dans une certaine mesure pour les asiles autonomes. Ce fut le résultat du statut du personnel administratif de ces asiles (décrets des 12 juin 1912, 8 juillet 1914, 26 février 1920 et autres ultérieurs). Mais les observations de l'Inspection conservent pleinement leur valeur en ce qui concerne les autres asiles publics.

Cumul de fonctions. — La réunion des fonctions d'économe et de receveur, qui se rencontre encore assez fréquemment en pratique, a été antérieurement appréciée, en même temps qu'ont été fournis les arguments qui militent en faveur d'une séparation, surtout dans les établissements dont l'importance, ou le nombre des commis de recette-économat, justifierait ou permettrait facilement ladite séparation. Il sera seulement signalé ici un cumul, constaté au cours de la tournée, dans un asile où le receveur est en même temps secrétaire de direction. Ceci est passible de sérieuses critiques si l'on considère le rôle important du secrétaire de direction et la règle bien connue de la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables (au cours des absences du directeur il arrive que le secrétaire a pu assurer l'intérim). Ce cumul, qui n'est du reste qu'une économie apparente — les 3 employés de la direction qui figurent au compte administratif de 1921 en témoignent — et qui ne se justifie d'aucune façon, devrait être formellement interdit.

Commis aux écritures. — L'Inspection générale, estimant qu'on doit admettre pour les employés des asiles l'accès aux grades supérieurs, demande qu'intervienne un mode de sélection plus étroit. Les postes de commis, réservés aux candidats militaires, gagneraient à appartenir, pour diverses raisons, à une catégorie supérieure, ce qui permettrait d'exiger pour le certificat d'aptitude professionnelle des connaissances spéciales, ou tout au moins générales, plus étendues.

Personnel des services généraux. — Ce personnel est placé par le règlement de 1857 (articles 37 et 50) sous les ordres immédiats et la surveillance de l'économe. Il paraît désirable que l'économe, qui est appelé à diriger le personnel et à lui faire confiance dans une certaine mesure (magasins dont il est personnellement responsable) soit appelé, réglementairement, à donner son agrément, par analogie avec les dispositions réglementant l'intervention du médecin pour la nomination des agents des services médicaux.

Une entente avec les médecins serait à demander pour le recrutement de certains préposés, dont il sera reparlé à propos de l'organisation du travail thérapeutique, qui, comme les infirmiers, doivent concourir, dans leur sphère, au traitement médical.

IV

FONCTIONNEMENT DES SERVICES

A. — *Placements.*

Placements volontaires. —

Il n'y a pas lieu de revenir longuement sur la remarque déjà faite sous la rubrique « population », de laquelle il résulte que, très généralement, placement volontaire est synonyme de placement payant. Cette confusion, regrettable et condamnable à plus d'un titre, est parfois tellement entrée dans les habitudes locales qu'elle s'exprime à l'occasion ingénument. C'est ainsi que le secrétariat d'un asile privé, faisant fonctions, invité à calculer la proportion de placements volontaires ou d'office parmi les malades des régimes spéciaux, indiquait sur son état, pour désigner ceux des rares pensionnaires placés par arrêté préfectoral, qu'il s'agissait de « volontaires d'office »; ou que dans un asile privé on peut lire aux classements statistiques les têtes de chapitres suivantes : Placements volontaires : Dames et Messieurs; placements administratifs (lisez d'office) : hommes et femmes.

Pour n'être pas marquée d'une façon aussi pittoresque dans les asiles publics, plus familiarisés avec le langage administratif, cette démarcation et cette spécialisation des modes de placement n'en est pas moins trop souvent notée dans les rapports particuliers.

Placements d'office. —

D'assez nombreuses constatations permettent de présenter des observations du même ordre. On peut voir dans certains départements que ce mode d'internement signalé comme assez exceptionnel pour les malades traités au compte des familles est presque le seul en usage pour les aliénés indigents, ce qui est, on ne saurait trop le répéter, manifestement contraire à l'esprit de la loi.

Le placement d'office a eu pour le législateur de 1838 des indications bien définies et bien limitées. Il convient, en outre, de remarquer que l'internement des aliénés compromettant l'ordre public et la sûreté des personnes n'est pas pour les préfets une simple faculté et que la loi semble leur en faire une obligation absolue (art. 18 : « les préfets ordonneront »...).

Cette obligation n'est pas sans motiver parfois leur embarras. Soit qu'ils ne se croient pas suffisamment édifiés sur l'état d'aliénation mentale ou le caractère dangereux des réactions qui leur sont signa-

lées, soit qu'ils veuillent éviter le soupçon toujours latent de séquestrations arbitraires, il a pu arriver que l'arrêté de placement ne soit pris qu'après la quinzaine et que l'envoi à l'asile soit fait sous la forme habituelle de mise en observation.

On peut lire à ce sujet, en ce qui concerne un département du Midi, qui a traité avec un asile privé, dans la dernière convention conclue le 18 mars 1912 un article reproduit textuellement ci-après: « En conformité du vote émis par le Conseil général dans sa séance du 4 octobre 1912, et pour satisfaire à la demande de M. le préfet, un quartier spécial d'observation a été installé dans l'intérieur de l'asile pour y recevoir directement les malades, sans passer par les hospices. Ce quartier fonctionne depuis le 1er septembre 1913 dans les conditions les meilleures pour assurer toutes les garanties en soins et en sécurité aux malades et pour prévenir toute erreur d'internement injustifié. Les malades admis provisoirement dans ce quartier spécial ne peuvent en aucun cas passer dans leur quartier respectif sans que leur internement régulier ait été prononcé par M. le Préfet. Toutefois, dans l'intérêt des malades mis en observation et pour une meilleure surveillance nous avons cru mieux faire en constituant deux quartiers d'observation, l'un dans le quartier des hommes, l'autre dans le quartier des femmes. Ces quartiers sont distincts et isolés ».

L'Inspection générale a relevé ce texte, in extenso, non pour souligner sa rédaction et le satisfecit qu'un traité revêtu de deux signatures donne à l'organisation qu'il assure, mais pour le faire suivre des constatations de l'enquête sur place. Elles offrent quelque intérêt, ne serait-ce, que celui de montrer comment des idées nouvelles peuvent se trouver transformées par leur trajet de Paris en province, et de marquer la distance entre des théories séduisantes au premier abord et leur réalisation pratique non explicitement réglementée et surveillée.

En réalité, dans le cas d'espèce, le rapport particulier signale que « le quartier spécial d'observation » est loin de répondre à la définition du traité; qu'il n'est ni bien isolé (l'élévation d'une barrière de bois dans une cour commune, n'est pas un isolement) ni suffisant au point de vue de l'hygiène et de la thérapeutique et qu'il n'est constitué en somme, pour les hommes et pour les femmes, que par une chambre inconfortable à caractère cellulaire, difficile à surveiller, où l'entrant ne peut être entouré des soins les meilleurs ni avoir l'impression d'être reçu dans un local hospitalier. En fait, le quartier d'observation, ne peut être utilisé, le service d'admission n'existe pas. Le malade doit être le plus souvent placé dans le service approprié ; et, poursuit le rapport, « on ne voit pas bien quelle différence il y a entre la séquestration par mise en observation qui n'est prévue sous cette forme par aucun texte législatif et l'internement pur et simple.... La majorité des aliénés entrent ici par mise en observation...., l'arrêté d internement qui intervient après réception d'un certificat de quinzaine est toujours, pour les indigents, un arrêté d'office ».

Le procédé de la mise en observation, qui, dans les autres départements visités, ne présente pas ces dispositions bien particulières, mais qui n'a cependant rien d'exceptionnel, sera retrouvé à propos du placement provisoire dans les hôpitaux. Il suffira d'indiquer seulement ici, en ce qui concerne la mise en observation à l'asile, que cette pratique, — dont l'emploi indiscutablement utile en quelques cas pourrait faire l'objet d'un texte précis dans la législation future, — ne saurait être admise comme automatiquement applicable à tous les placements qui relèvent de l'ordre du préfet et qu'elle n'est du reste pas visée par la loi de 1838.

Il a pu même advenir, paradoxalement, qu'elle favorise une mauvaise interprétation d'autres dispositions légales. A propos d'aliénés indigents pour lesquels le certificat ne pouvait dire que l'état mental « compromet l'ordre public et la sûreté des personnes », tout en concluant à l'existence d'un état psychopathique nécessitant le traitement à l'asile, l'Inspection générale a constaté que pour assurer l'assistance aux malades, l'arrêté pris à la suite de l'observation, formulait, malgré tout, un ordre d'office motivé par la formule habituelle. On oublie, ce faisant, que la loi qui n'autorise l'internement d'office (motivé) que pour les « aliénés dangereux », permet le traitement médical des aliénés indigents par le mode du placement volontaire, dit placement volontaire à titre gratuit.

Les motifs qui dictent l'arrêté préfectoral de placement direct résultent, en général, de déclarations spontanées diverses, accompagnées d'un certificat médical et *d'enquêtes administratives*. Au sujet des renseignements concernant les malades placés, de la discrétion et du tact qui s'imposent à l'égard des familles, aussi bien pour les placements d'office que pour les placements volontaires, l'Inspection générale ne pourrait que reproduire les termes de son rapport de 1911 auquel il n'y a rien à ajouter.

Placement volontaire à titre gratuit. —

La loi de 1838 trop fréquemment considérée, on ne sait pourquoi, comme n'étant qu'une loi de police et de protection sociale (malheureusement, la notion de sécurité publique a parfois obscurci celle de traitement précoce et de philantropie) est encore et surtoût une loi d'assistance. Dans cet esprit, elle a institué une disposition (article 25 § 2), souvent méconnue ou mal interprétée, qui permet d'organiser le traitement des malades privés de ressources, même en l'absence des réactions dangereuses; c'est le « placement volontaire à titre gratuit ».

Une circulaire du 14 août 1840 rappelant le caractère « de bienfaisance » nettement exprimé dans les débats parlementaires qui ont

précédé le vote de la loi, précisait à cet égard le role des conseils généraux et du préfet, donnait des instructions complémentaires et proposait un modèle d'arrêté.

Des arrêtés ont été pris et des délibérations sont intervenues, dans le sens des directives données par le ministre, dès après la promulgation de la loi, dans la très grande majorité des départements sinon dans tous. Ils ont eu une destinée très diverse. En bien des cas, l'Inspection générale a pu constater qu'ils constituent des documents qu'il faut « exhumer » des archives où ils sont malheureusement tombés dans l'oubli. Par ailleurs, dans certains départements, où la circulaire de 1840 et les dispositions qu'elles a suggérées, ne sont pas complètement tombées en désuétude, il est cependant fâcheux que, parfois, une confusion se soit établie et que l'arrêté du préfet n'apparaisse plus seulement comme une décision relative à la répartition de charges mais bien, parfois, sous les formes d'un arrêté de placement.

La question du placement volontaire à titre gratuit, est loin de n'avoir qu'un intérêt théorique. Il n'est pas correct d'interner d'office un aliéné dont l'état « ne compromet pas l'ordre public ou la sûreté des personnes ». Le régime auquel il est soumis dans ces conditions peut ne pas être celui prévu par la loi notamment au point de vue des sorties. Il n'est pas conforme à l'intérêt général, ni au devoir social d'attendre, pour pourvoir au traitement d'un aliéné, qu'il soit devenu dangereux. Tous ces points de vue sont couramment exprimés dans les rapports particuliers.

L'Inspection générale s'était déjà efforcé d'attirer l'attention sur ce point dans son précédent rapport d'ensemble, mais elle doit revenir tout spécialement sur la question — amorce lointaine d'importants progrès non encore accomplis — en raison de l'importance majeure qu'elle présente en matière d'assistance aux aliénés.

Si ces progrès avaient été partout poursuivis la question des « services ouverts » dont la mise à l'ordre du jour ne va pas sans provoquer d'assez vives controverses et sans légitimer d'opportunes réserves, ne se serait vraisemblablement pas posée de la même façon. En permettant une meilleure appréciation des mérites de la loi de 1838 on eut évité, dans une large mesure, certaines allégations sans doute exagérées, que la méconnaissance des dispositions légales, en matière d'assistance proprement dite a pu paraître justifier.

L'article 25 de la loi précise pour les établissements d'aliénés que « les aliénés dont l'état mental ne compromettrait point l'ordre public de la sûreté des personnes y seront également admis dans les formes, dans les circonstances et aux conditions qui seront réglées par le conseil général sur la proposition du préfet et approuvées par le ministre ».

Il semble, dans ces conditions, que rien ne soit plus facile que de

faire revivre le placement volontaire à titre gratuit, trop tombé dans l'oubli.

Cependant, on doit hâter sa resurrection sous une forme un peu différente de celle des instructions de 1840. L'expérience a prouvé, qu'il y a un très sérieux inconvénient à établir, comme on l'avait fait alors, une différence dans le contingent des communes entre les placements volontaires et d'office. On sait, en effet, que la plupart des décisions prises sur les instances du ministre prévoyaient un taux de répartition des dépenses, supérieur pour les communes, s'il s'agissait d'un placement volontaire. — De même, la limitation des places à réserver dans les asiles à la catégorie de malades envisagée n'apparaît plus aujourd'hui que comme une restriction des plus malencontreuses.

Ces considérations ont d'ailleurs inspiré les récentes délibérations d'un conseil général, soumises à l'approbation, qui ont eu pour but, en ce qui concerne son département, de faire disparaître d'anciennes dispositions qu'il était louable d'améliorer comme il vient d'être dit.

Il semble opportun que des instructions soient envoyées dans ce sens aux préfets en rappelant l'intérêt qui s'attache à l'application stricte des dispositions de la loi de 1838 et la nécessité de pourvoir aux placements volontaires d'assistés dans ces conditions reconnues aujourd'hui indispensables. L'Inspection générale a pu connaître, en effet, quelques cas où le maire, plusieurs fois sollicité pour l'internement, avait refusé d'intervenir alléguant les charges de la commune jusqu'à ce qu'un acte nocif (homicide, incendie volontaire) ait amené, malheureusement trop tard, la séquestration.

On ne peut vraiment faciliter cette mesure d'un si réel intérêt thérapeutique, économique et social, qu'est le traitement précoce des psychopathies, que si on ne présente pas le placement volontaire comme une aggravation apparente de charges financières des communes.

Toutes les erreurs d'interprétation qui se sont produites, toutes les difficultés, sont la conséquence de préjugés ou de la méconnaissance de l'intérêt bien compris qu'on doit porter aux maladies mentales, qui ont droit aux mêmes soins que les autres maladies, et qui, comme elles, sont d'une cure d'autant plus facile qu'elles sont traitées le plus tôt possible après leur début. On ne pourra vraiment les voir disparaître complètement que le jour, que l'Inspection générale souhaite très prochain, où même sans attendre la refonte plus ample de la loi de 1838, le régime des dépenses du service des aliénés sera adapté aux besoins par une révision très simple. Elle consisterait, ainsi que le présent rapport aura l'occasion de le redire, à rendre ses dépenses obligatoires et, mieux, à les faire rentrer au point de vue des barêmes dans le cadre général des autres lois d'assistance. Un progrès encore plus notable sera du reste vraisemblablement accompli prochainement, par l'unification des barêmes de toutes les

lois d'assistance obligatoire, dont devrait faire partie la loi sur l'assistance aux aliénés, et l'adoption d'une règle uniforme pour la participation des 3 collectivités aux dépenses.

Dans un ordre d'idées, de réformes, tout voisin on a signalé dans la législation française une lacune regrettable. Elle n'envisage pas, en effet, le cas d'un malade conscient de son état pathologique, qui sentant la nécessité de suivre un traitement médical dans un asile, ne peut se placer spontanément et risque de voir son état s'aggraver et son traitement fâcheusement différé, lorsque personne ne se prête à faciliter l'hospitalisation en présentant une demande d'admission, ou alors que les particularités de la maladie ne permettent pas d'ordonner l'internement d'office dont les motifs sont strictement limités par la loi.

L'Inspection générale en fait mention dans le présent rapport en raison des faits signalés au cours de la tournée par divers médecins, qui mettent cette lacune en relief, et font ressortir une fois de plus l'intérêt de l'organisation de ce mode nouveau de placement qui serait le *placement spontané*. La cause est du reste entendue et l'intérêt en est d'autant moins contesté que le placement volontaire, dans le vrai sens du mot, a pris place dans les projets de révision du régime des aliénés.

Du placement dans quelques cas particuliers.

Nombreux sont les cas de placements particuliers : étrangers, militaires, enfants, alcooliques, prévenus, détenus et condamnés .. ayant fait ou non l'objet d'instructions spéciales qui motiveraient des développements d'ordre administratif, (importante circulaire du Ministre de la Justice en date du 25 janvier 1914, concernant l'état mental, la « mise en observation », le placement régulier des sujets détenus dans les établissements pénitentiaires, par ordre de l'autorité judiciaire soit avant, soit après condamnation ; règlement du service de santé à l'intérieur ; statut des étrangers ; conventions diplomatiques, instructions ministérielles, bulletins à adresser au Ministère des Affaires étrangères, etc...). L'Inspection générale se bornera présentement à extraire des rapports de tournée ou des indications recueillies auprès des médecins des asiles les principales constatations ou les principaux commentaires afférents à ces questions.

a) *Idiots et épileptiques.* — Pour cette catégorie de malades la législation n'a pas été spécialisée et l'article 40 de la loi du 14 juillet 1905 a indiqué qu'il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.

Dans ces conditions, on se demande souvent si l'on doit considérer idiots et épileptiques comme des aliénés régis par la loi de 1838 ou comme des infirmes et incurables bénéficiant de la loi de 1905 ?

Aucune réponse formelle n'est possible, la solution de cas d'espèces

ne peut être que du ressort médical. L'arriération avec réactions nocives, de même que l'épilepsie compliquée de troubles mentaux ne relèvent que du traitement à l'asile. Pour les autres catégories la question peut être diversement résolue.

Certains départements ne possèdent qu'un quartier ordinaire de l'asile, pour les épileptiques, ce qui est insuffisant et impose la sortie s'il n'y a pas troubles mentaux justiciables de l'internement. D'autres, au contraire, possèdent des quartiers spéciaux pour épileptiques non aliénés, une colonie agricole, ou un établissement annexe, ce qui facilite le traitement médical au cas de syndromes épisodiques et de troubles post-comitiaux passagers nécessitant le passage dans le service des aliénés. Il y a là de bonnes formules d'assistance et il convient de noter que ces organismes ont constitué, avant que le mot ne fut à la mode, des sortes de services ouverts, dont le règlement du service intérieur autorisait l'institution.

b) *enfants.* — Il a été question, sous la rubrique : quartiers de classement, de l'hospitalisation des enfants et il a été fait allusion aux difficultés qu'elle soulève. En dehors des épileptiques (qui compliquent la situation) trois catégories d'enfants paraissent réclamer des mesures d'assistance.

1° Des enfants aliénés, c'est-à-dire atteints de maladies mentales proprement dites (démence précoce, séquelles d'infection méningo-encéphaliques, ou autres, manies, mélancolie, etc...). Ce sont des cas exceptionnels ; les psychoses proprement dites de l'enfance étant assez rares et la démence précoce ne se manifestant plutôt qu'à l'adolescence.

2° Des enfants présentant des troubles du caractère sans arrêt de l'intelligence (assez peu nombreux actuellement dans les services d'aliénés) souvent dits anormaux ou pervers instinctifs.

3° Des enfants présentant des arrêts dans leur développement intellectuel qui donnent, dans la série descendante des arriérés, les idiots, les imbéciles profonds, les imbéciles légers, les débiles mentaux.

Les idiots et les imbéciles profonds constituent actuellement la véritable clientèle des asiles et, encore, les imbéciles profonds sont-ils loin d'être tous internés parce qu'il s'agit d'enfants, et que les soins des familles suffisent souvent à assurer la surveillance nécessaire.

Les imbéciles légers et les débiles se rencontrent exceptionnellement dans les services ordinaires d'asile. Ils n'entrent guère qu'à défaut d'autres institutions, ou lorsque la tutelle des parents ou des « internats » vient à leur manquer, c'est-à-dire, le plus souvent, quand ils sont devenus adultes.

Pour ce qui concerne les catégories 1, 2 et partie de la catégorie 3, une hospitalisation médicale est indiquée. En effet, la maladie mentale

relève d'un traitement psychiatrique organisé, les troubles du caractère à un haut degré pathologique exigent l'internement, les idiots et les imbéciles profonds sont des infirmes d'un type particulier.

Traités à l'asile les enfants devraient être réunis dans un quartier spécial (et non pas, comme souvent on le constate, contrairement aux prescriptions de l'ordonnance de 1839, avec des adultes) et répartis en plusieurs divisions : — section d'alitement pour les malades, — section de gâtisme (idiots, malades avec fauteuil), garderie avec éducation très élémentaire (habitudes de malpropreté) — section de travailleurs (principalement agriculture et jardin), — section de surveillance avec travail pour les enfants pervers internés. [Il est à noter que les pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux sont régis par la loi du 28 juin 1904 et le décret du 4 novembre 1909 qui créent des organismes appropriés.]

Il n'y aurait d'organisation pédagogique à prévoir à l'asile que si la section des imbéciles, section de transition, était assez fournie. Des ententes interdépartementales permettraient, une meilleure assistance par l'organisation de services complets, mais l'objection parfois présentée est, que comme il s'agit d'enfants, ils sont en général assez visités.

Pour ce qui est des derniers éléments de la 3e catégorie, imbéciles légers et débiles, il s'agit ici de groupes qui justifient vraiment (avec les troubles du caractère, il est vrai) une organisation pédagogique. Comme ils n'entrent pas, généralement, dans les asiles pendant la période scolaire, l'organisation pédagogique qui leur convient, internat ou externat, ressort de l'Instruction publique (loi du 15 avril 1909 et décret du 14 août 1909), et non des services d'assistance.

On a pu concevoir ou réaliser pour ces arriérés éducables plusieurs organisations, ou bien des internats, avec direction pédagogique et visites médicales hebdomadaires : type d'école de perfectionnement d'arriérés sans rapport quelconque avec les asiles ; ou bien des internats avec direction médicale et organisation d'une scolarité appropriée : type de la colonie de l'asile de Vaucluse, où les classes relèvent de l'administration de l'asile, type de l'établissement psychothérapique du Loiret où le pavillon spécial d'enfants montre la coopération de deux administrations, assistance départementale, avec le médecin directeur de l'asile, et instruction publique, en ce qui concerne le régime scolaire et l'institutrice.

L'asile colonie de Vaucluse est placé sous le régime d'admission de la loi de 1838. Le pavillon « d'anormaux » de Fleury-les-Aubrais est un service ouvert. On peut facilement admettre, en effet, que pour les enfants : imbéciles légers, débiles etc... le certificat d'internement ne répond à aucune nécessité. Quand, pour une raison quelconque, il est procédé à l'hospitalisation de la loi de 1838, il conviendrait de ne pas recourir au placement d'office qui a laissé à l'Inspection générale la surprise de lire, dans plusieurs asiles qu'un idiot de 3 ans ou qu'un petit débile de 5 ans « est dangereux pour la société ».

c) *Alcooliques « récidivistes »*. — L'Inspection générale avait déjà eu, très anciennement, à constater que des alcooliques faisaient l'objet d'internements à répétition, dont le total était impressionnant. Ces mêmes constatations, commentées par les médecins, ont donné lieu à des doctrines concluant à la nécessité d'une législation spéciale. L'internement limité à la durée du délire, est trop court et l'alcoolique qui a présenté plusieurs accès et rechutes s'est classé comme un individu qui motive des mesures particulières. Il a donc paru nécessaire à certains auteurs de rendre légal, dans ce cas, un internement assez prolongé, sans tenir compte de la durée de l'épisode délirant surajouté.

On peut d'ailleurs se demander s'il ne conviendrait pas de faire le départ entre ce qui relèverait, dans certaines conditions déterminées, de la thérapeutique médicale proprement dite, des services spéciaux de « buveurs », des asiles de sureté ou simplement de la répression pénale, aggravée en cas de récidive. Des précisions s'imposeraient pour s'opposer à l'extension de ce fléau social, fixer l'influence de l'alcoolisme sur la culpabilité et confirmer les distinctions pénales qu'il y a lieu de faire, en s'appuyant sur la clinique, entre l'alcoolisme aigu accidentel et « non fautif », l'alcoolisme volontaire et l'intoxication préméditée « pour se donner le cran » nécessaire à l'accomplissement du délit, l'alcoolisme délirant, etc..

Il s'agit donc ici de mesures législatives dont l'étude trouvera bien sa place au moment où sera reprise la réforme du régime des aliénés et des asiles.

d) *Aliénés dits criminels*. — Les remarques des rapports particuliers déterminent l'Inspection générale à envisager, dans ses grandes lignes, la question des aliénés dits criminels et des aliénés difficiles.

L'Inspection générale a fait des constatations des plus typiques qui montrent l'intérêt que présente la question des prévenus aliénés et la réforme des méthodes parfois employées pour le diagnostic des troubles mentaux dans les prisons.

Elle a trouvé dans un asile un individu qui, à diverses reprises, avait été poursuivi en justice. Alternativement acquitté, puis condamné, finalement récidiviste, il avait été relaxé de prison à la suite d'une expertise confiée à deux médecins praticiens locaux dont les rapports traduisent indiscutablement l'absence de compétence psychiâtrique. Il avait été placé conformement à leurs conclusions, à l'asile où, d'ailleurs, au moment de l'inspection, il était question de le mettre en liberté.

Ce placement met en lumière un ordre de faits qui risque de

favoriser des individus peu intéressants, et qui a son retentissement sur les nécessités de la défense sociale. Il permet aussi d'illustrer les vices d'un système tel, que le même sujet échappe à la prison parce que dit «aliéné» et ne peut être gardé à l'asile, parce qu'il ne présente pas de troubles mentaux suffisants.

En attendant qu'une loi règle, dans le sens le plus général, le sort des anormaux et aliénés délinquants ou criminels, il n'est pas douteux que des situations, aussi anormales que celle signalée présentement, ne seraient pas constatées si l'examen mental des détenus était confié à des médecins spécialisés. En ce qui concerne le département où se trouve l'asile susvisé, étant donné la situation de cet établissement, des chefs-lieux d'arrondissement et la rareté des expertises, il aurait été possible de faire facilement appel à l'un des deux médecins de l'établissement départemental.

Une intervention de médecins spécialisés est du reste indispensable dans les établissements pénitentiaires, pour veiller aux états psychopatiques, qu'il s'agisse de simulation, ou à l'inverse d'assurer aux aliénés méconnus le traitement convenable, et le transfert dans un établissement hospitalier, s'ils ne peuvent être traités utilement dans une annexe spéciale de l'infirmerie de la prison.

Les aliénés relâchés des poursuites, bénéficiaires d'un non-lieu ou acquittés en vertu de l'article 64, dits « aliénés criminels » sont généralement mis par la Justice et sur conclusion de l'expert à la disposition de l'autorité administrative qui a seule qualité, de par la loi de 1838, pour ordonner le placement.

C'est une lacune de la loi que de n'avoir pas prévu le placement direct des malades (le préfet n'est, en certains cas, pas plus tenu de l'ordonner que les magistrats de le demander), de n'avoir pas organisé la communication du dossier à l'asile, enfin, de ne pas avoir entouré la sortie des aliénés, dits criminels, des garanties qui s'imposent.

Les comdamnés devenus aliénés sont placés d'office par le préfet, sur rapport fourni par l'administration pénitentiaire, appuyé d'un certificat du médecin de la prison. Sur ce point encore, la loi de 1838 présente des lacunes. Sauf l'exception constituée par le service d'aliénés difficiles de l'asile de Villejuif (Seine) et celui de la « maison forte » ou quartier de sûreté de l'asile de Hœrdt (Bas-Rhin), partout les aliénés criminels et les condamnés aliénés sont placés à l'asile ordinaire, dans les services destinés aux autres malades. Ce mode de faire présente des inconvénients et soulève de légitimes objections (impression pénible pour les malades ordinaires, éléments de désordres et d'indiscipline, possibilités d'évasion, etc...) et la question s'est posée de l'établissement légal, d'un régime spécial et de la création de « services de sûreté ».

Bien évidemment, il ne s'agirait pas de placer automatiquement dans un service de sûreté tel dément désormais inoffensif, tel criminel d'occasion repentant qui ne récidivera pas, tel paralytique général délinquant non dangereux pour les autres malades ; mais

bien surtout, par exemple, des persécutés violents, ainsi que les anormaux et déséquilibrés criminels ou délinquants d'habitude « plaies des services », dont le mélange avec les malades de l'asile constitue un procédé dangereux et abusif, et un élément perpétuel de troubles. Enfin, dans ces services ou asiles spéciaux, trouveraient place (par modification du code pénal) les criminels à « responsabilité atténuée » qui peuvent, être punis comme responsables ou soignés parce que malades, et qui, suivant un système préconisé par des criminologistes, seraient passibles d'une combinaison des deux notions de peine et de traitement, réalisées d'une façon successive ou simultanée. La défense sociale, et même le reclassement et la réformation du « demi-malade » auraient tout à y gagner.

En effet, les résultats obtenus dans les maisons de correction sont parfois médiocres. La prison infligée aux adultes inintimidables est souvent, aussi, inefficace. Par ailleurs, les juges tiennent compte, de l'infirmité psychique des prévenus, ce qui équivaut, on le sait, à une diminution de la durée de la peine. Enfin, la prison ne garantit pas la société car leur peine accomplie, ces individus sont libérés sans conditions, alors que leur déséquilibre psychique persistant en fait des êtres éminemment dangereux.

Il advient parfois que ces anormaux sont placés à l'asile où leur présence provoque les inconvénients signalés plus haut. Ce placement ne garantit pas davantage la société. Comme il ne s'agit pas de véritables aliénés, on ne peut, le plus souvent, les maintenir sans pratiquer un internement abusif dans l'état actuel de la législation. Des internés après acquittement ou non-lieu, doivent être mis trop rapidement en liberté. Ils sortent aussi sans conditions, sans veto possible de l'autorité judiciaire et sans que l'on puisse exercer sur eux un contrôle suffisant. De plus, du jour où ces anormaux sont entrés à l'asile, ils croient emporter un certificat d'impunité pour toute leur vie; chaque fois qu'ils sont arrêtés, ils exhibent immédiatement leur bulletin de sortie de l'établissement d'aliénés, ce qui leur vaut parfois, en l'absence de communication de dossiers établis à leur sujet par la Justice et l'asile, un non-lieu ou un acquittement. Ainsi, il leur paraît n'avoir plus rien à redouter, alors que la crainte d'un châtiment pourrait encore les retenir.

Cependant, si la prison ou l'asile utilisés successivement ou alternativement ne donnent pas de résultats toujours utiles, leur combinaison rendrait de grands services et la création d'asiles-prisons, *d'asiles de sûreté*, serait d'un grand intérêt.

De tels asiles sont unanimement réclamés. Mais, pour avoir leur plein effet, ils devraient être régis par une législation spéciale, car pour leurs pensionnaires, à la fois des malades et des délinquants, il faudrait, que le placement fut effectué par intervention médico-judiciaire et par autorité de justice; de même, la mise en liberté ne saurait avoir lieu qu'après une expertise médicale et par l'intervention des mêmes autorités.

Les malades y seraient maintenus par ordre de justice, jusqu'à présomptions suffisantes de leur capacité à se conduire régulièrement au dehors. D'ailleurs, on pourrait délivrer des sorties conditionnelles, pendant lesquelles un contrôle effectif (notamment par des sociétés de patronage et de relèvement) serait exercé par de fréquentes visites et permettrait la réintégration immédiate en cas de signes de déséquilibre mental nocif.

Rappelons que les moyens de réalisations ont fait l'objet de très nombreux et remarquables travaux, de rapports médico-sociologiques, juridiques et administratifs, et que les auteurs des projets de réformes de la loi de 1838 n'ont pas négligé ce problème (rapport Dubief ; proposition Gérente en collaboration avec le Dr Henri Collin ; rapport de M. Paul Strauss au Sénat, en 1913 ; articles 21 à 24 de la proposition de revision en discussion avant la guerre).

Les asiles ou services de sûreté (asiles prisons d'État, quartiers médico-pénitentiaires annexés aux grandes prisons, asiles spéciaux, quartiers spéciaux annexés à certains asiles départementaux) sous quelque forme qu'ils soient créés, doivent recevoir une population spéciale et bien définie. L'entrée, le séjour, la sortie, doivent faire l'objet de dispositions législatives précises, et nécessiter l'intervention de décisions émanées de l'autorité judiciaire obligatoirement éclairée par des expertises médicales qualifiées et de mécanisme réglé.

Leur construction, leur aménagement, leur fonctionnement, devraient tenir compte des éléments sociaux et cliniques aujourd'hui bien connus (séparations ; petits groupes ; facilités diverses pour maintenir l'ordre, pour s'opposer aux associations dangereuses, pour éviter la contagion mentale, les évasions, les accidents graves, pour organiser méthodiquement le travail obligatoire, pour parer à toutes les nécessités d'un traitement médical éventuel, etc...) et de tous résultats de l'expérience.

Dépôt provisoire des aliénés dans les hôpitaux. —

Le législateur de 1838 avait été amené à prévoir cette hospitalisation temporaire des aliénés, à l'époque où les moyens rapides de transport étaient inconnus. Actuellement, le rôle des hôpitaux comme refuge des aliénés en cours de route est supprimé en fait. Il ne leur reste plus que celui de lieu d'observation ou de placement d'urgence, en attendant le transfert à l'asile.

Il y aurait, en se plaçant au point de vue clinique, thérapeutique, voire juridique, à discuter assez longuement la mise en observation dans les hôpitaux. Les précédents rapports n'y ont point manqué. L'Inspection générale se bornera, présentement, à rappeler, que, dans les milieux psychiâtriques, l'avis est unanime, pour demander sa réduction au temps minimum. Trop fréquemment encore il en est tout autrement dans la pratique. La prolongation de ce séjour des aliénés dans les hôpitaux, a du reste, pu être considérée comme contraire à la loi, qui donne le droit d'interner un malade avec les garanties pour la sauvegarde de la liberté individuelle ou, éventuellement, de ses intérêts pécuniaires, mais non de le maintenir séquestré là où ces garanties n'existent pas. En outre, sans insister sur le prix de journée souvent plus onéreux dans les hospices, ce séjour apporte, dans bien des cas, des retards des plus préjudiciables au traitement.

L'état lamentable des locaux réservés aux aliénés de « passage » que l'Inspection générale s'est toujours efforcée de faire améliorer en traçant à plusieurs reprises des règles de leur aménagement (en dernier lieu, 1922, note sur les constructions hospitalières, n° 65) persiste encore dans d'assez nombreux hôpitaux-hospices, et des rapports particuliers de la tournée 1922, sur l'organisation hospitalière, ont pu relever l'existence de « cabanons » dont on ne pourrait user sans inhumanité, voire même sans dangers, et sans mettre, en cas d'accident, lourdement en cause la responsabilité des administrations des hospices.

Placement ou maintien de malades qui pourraient relever d'un autre mode d'assistance. —

A l'inverse, l'Inspection générale, a dû attirer à plusieurs reprises l'attention sur la question du placement à l'asile de malades qui pourraient, sans inconvénients ou même avec avantages, relever d'un autre mode d'asistance. En particulier, il a été constaté à nouveau que, pour des malades évacués des hôpitaux, le psychiatre avait uniquement diagnostiqué un délire fébrile lié à une maladie infectieuse aiguë, méconnue par ce que les symptômes psychiques prédominaient. Dans un grand asile de l'Ouest, un rapport particulier a noté et détaillé une série de placements à la période terminale d'une maladie organique qui ne permettait pas d'espérer une longue survie et à qui, partant, le placement à l'asile pouvait être évité.

De même, des rapports ont encore signalé, notamment, qu'il était opéré des placements de vieillards indigents plus ou moins affaiblis psychiquement, dont certains hospices ont paru vouloir se débarasser en raison de leur gâtisme, ou d'arriérés mentaux habituellement calmes, n'ayant vraisemblablement présenté des accès d'excitation qu'en raison de brimades dont ils ont pu être l'objet à l'hospice.

Les malades de ces dernières catégories qui encombrent les établissements d'aliénés, sans motif bien déterminants et sans retirer profit du régime de l'internement, relèvent plutôt d'une assistance hospitalière ou familiale, de colonies ou d'asiles spéciaux.

Il semble qu'il convienne, en règle générale, d'appliquer aux vieillards indigents, ne présentant pas de délire nécessitant une thérapeutique ou une surveillance psychiatrique spéciale, et dont le simple affaiblissement intellectuel s'allie à la débilité physique, le seul régime de la loi du 14 juillet 1905 et de rappeler à nouveau les termes de l'importante circulaire du 10 novembre 1906.

B. — *Séjour des malades à l'Asile.*

Le fonctionnement des services médicaux d'un établissement d'aliénés est évidemment en rapports très étroits avec la population traitée, le nombre et la valeur des installations spéciales, des bâtiments, du personnel, dont il a été question dans de précédents paragraphes, comme avec la valeur de l'administration, de la situation financière dont il sera ultérieurement fait mention, et qui retentissent plus ou moins complètement sur l'organisation de l'assistance, de l'hygiène et de la thérapeutique.

Il serait très long d'entrer dans tous les détails de la vie du malade, des mesures prises ou proposées à son sujet, de l'exécution des prescriptions du règlement etc... Aussi, le présent rapport se bornera-t-il, sous le bénéfice des observations précédentes relatives à l'hygiène générale, à l'encombrement, au personnel et aux placements, à retenir les quelques questions ci-après.

Tenue et propreté générales. —

Le plus grand nombre des rapports particuliers signalent la bonne tenue et la propreté des salles. Cette propreté n'est pas, en général, une simple coïncidence avec l'Inspection et il faut reconnaître, que la tenue satisfaisante qui impressionne favorablement les visiteurs locaux, — au point que certains en oublient d'autres considérations, — est d'autant plus facilement obtenue qu'elle est l'occasion d'une occupation utile et distrayante pour de nombreux malades. Néanmoins, on néglige parfois d'ouvrir les fenêtres au moment des nettoyages, d'assurer l'aération consécutive nécessaire, et plus fréquemment si possible, on persiste, même dans des asiles où l'on a pris toutes dispositions pour faciliter le balayage et le nettoyage humides par adoption de parquets lavables (carreaux, ciment, terrazolithe, linoléum), de parois et de meubles d'entretien facile, à effectuer toutes les opérations par nettoyage à sec.

Dans de nombreux établissements il a été noté, avec satisfaction, l'effort fait pour donner sans qu'il en coûte beaucoup, financièrement parlant, un aspect plus agréable aux locaux (plantes, peintures claires, décorations murales des salles de réunion etc...) et égayer les cours en y entretenant des parterres. L'Inspection générale a demandé la généralisation de ses efforts : en indiquant au cours de la visite des établissements, moins attentifs sur ces points, ce qui avait pu être réalisé facilement ailleurs, et en critiquant, là où il y avait lieu, le retard apporté à des réparations d'entretien et à des réfections de peinture ou de badigeonnages qui s'imposent.

Mobilier. —

Le même effort s'est poursuivi, mais plus exceptionnellement, en ce qui concerne les détails d'ameublement, pour donner à certains quartiers qui ne relèvent pas d'un aménagement strictement hospitalier, un caractère plus intime, et moins nu. L'Inspection générale a dû remarquer en outre, qu'en certains établissements le mobilier était des plus rudimentaires, des plus sommaires, des plus incomplets, voir parfois des plus vétustes.

Literie. —

Dans de nombreux dortoirs, le mobilier est réduit au seul lit (ni chaises, ni tables de nuit, ni étagères portemanteaux où les hospitalisés peuvent déposer leurs effets ou leurs objets personnels; d'où il s'ensuit que les matelas deviennent de véritables tiroirs ou cachettes), et à l'indispensable chaise percée des asiles dépourvus encore aujourd'hui de W.C. intérieurs correctement aménagés. Malgré des progrès d'ensemble dans le confortable de la literie, les lits sont encore dans certains établissements de modèle et de valeur variables : lits métalliques avec sommiers d'un type plus ou moins satisfaisant, lits spéciaux de gâteux de systèmes variés, lits de bois, etc... Ceux- ci se trouvent encore, surtout dans les asiles privés; ils se raréfient au fur et à mesure des renouvellements successifs, mais il faut insister pour hâter la disparition de ces meubles, étroits, inconfortables, si facilement parasités, se prêtant mal aux nettoyages, et pour faire pourvoir à bref délai au remplacement des lits à paillasse ou uniquement garnis de paille, dont l'usage ne pourrait, à la rigueur, se maintenir, en attendant mieux, que dans des services de gâteux.

Les lits d'infirmerie sont généralement pourvus de sommiers métalliques et des deux matelas réglementaires. Cependant, un rapport particulier a pu noter, dans un asile privé du Midi, en dehors de lits-caisses garnis de paille pour les malpropres, et d'un assez grand nombre de vieux lits de bois, des lits métalliques avec sommier pour nombre de quartiers d'assistés, surtout chez les travailleurs, alors que l'infirmerie des hommes, paradoxalement moins bien dotée, ne renferme que des lits de bois du plus vieux modèle.

Certains autres rapports, ont remarqué, en outre, la nécessité d'améliorer les approvisionnements en couvertures, leur état d'entretien, la fréquence du change, l'aération indispensable de la literie au moment du nettoyage matinal des dortoirs, etc...

Vêtements. —

Les malades de nos asiles sont réglementairement pourvus d'un costume d'hiver et d'un costume d'été. Dans un certain nombre d'établissements ces vêtements sont des uniformes, plus ou moins soignés, (qualité, couleur, confection) dont l'adoption présente de grands avantages. On a parfois adressé quelques reproches à la règle absolue de l'uniforme, mais l'expérience ne tourne pas à les faire prendre en considération. La dernière tournée a relevé l'utilisation, en quelques établissements, soit d'effets militaires de différentes armées alliées, soit l'utilisation d'effets civils de coupe et de coloris les plus disparates, qui peuvent à l'occasion, prêter à des

confusions, lorsque les infirmiers, à défaut d'uniforme, ne portent même pas le képi, insigne de leur fonction.

Une même diversité a pu être notée en ce qui concerne la propreté et la tenue des vêtements.

Sans rien généraliser, des rapports particuliers ont dû formuler des observations motivées : le changement trop tardif à l'approche de l'hiver, l'insuffisance des vêtements d'été, les déchirures, le défaut de raccommodage, la malpropreté, même dans des quartiers où sont des malades relativement soigneux ; l'attribution des vêtements les plus neufs à des malades incapables d'apprécier ce détail, l'utilisation de sabots dans des quartiers d'agités, l'absence de chaussettes ; de chapeaux de paille, absolument nécessaires l'été aux travailleurs agricoles, etc.... La proscription des bretelles, peut-être excessive pour les malades de certains quartiers, est dictée par le souci d'éviter les pendaisons, mais sans effet certain, car les bretelles sont remplacées, même chez les agités, par des ceintures de modèles variés, des ficelles, etc..... qu'on finit, à tort, par tolérer, parce que la chute du pantalon accroît le débraillé. Il faut noter encore l'absence d'annexes pour les soins des vêtements et des chaussures, les trop rares vérifications du contenu des poches des malades (couteaux ou objets interdits). Ces vérifications seraient facilitées, par exemple, par des portemanteaux mobiles que l'on roule sur le vestibule, hors des dortoirs, après le coucher des malades, et permettent au personnel de passer discrètement les vêtements en revue.

Change du linge. Linge de corps. —

Les approvisionnements en lingerie de certains asiles ont été parfois éprouvés par la guerre, au cours de laquelle on a usé sans remplacer. Ils ont besoin de faire l'objet de réassortiments pour permettre le change dans de meilleures conditions. En ce qui concerne en particulier les draps et les chemises, il est d'usage d'admettre, ainsi que le demandait l'Inspection générale en 1874, qu'il doit y avoir en réserve au moins 3 paires de draps, non compris ceux destinés aux gâteux, et 5 chemises, par malade, non compris celles des malpropres, pour assurer en toute éventualité le service, sans recourir à des lavages hâtifs.

Le change de linge est, en général, opéré dans les conditions réglementaires de durée d'un mois pour les draps, dans les conditions normales d'une semaine pour les chemises, bas, chaussettes, etc.... Reste à savoir si ces conditions sont toujours suffisantes, notamment pour les chemises, alors que les trousseaux ne comportent pas de chemises de nuit dont l'usage mériterait cependant d'être répandu.

Le service du linge sale, (absence de locaux spéciaux dans les quartiers de nombreux asiles) l'ordre adopté dans la distribution du linge propre, la tenue de la comptabilité y afférente, ont lieu donné en certains cas à des observations. Il en va de même en ce qui concerne le non usage de caleçons pour l'été, le nombre parfois trop limité,

des mouchoirs et des serviettes essuie-mains. Enfin, il y a lieu de mentionner tout particulièrement que de trop nombreux asiles ignorent l'usage, dans le service des femmes, des garnitures périodiques.

Propreté corporelle. —

Le besoin d'assurer les soins de propreté, particulièrement nécessaire dans toutes les grandes agglomérations, doit être satisfait dans les asiles d'une façon méticuleuse : hygiène générale nécessaire au bon fonctionnement de l'organisme, à sa protection contre la maladie, à la lutte contre les parasites cutanés. Il n'en est pas toujours pris, d'une manière satisfaisante, un souci assez minutieux, remarque que n'excuse pas toujours, du moins dans une certaine mesure, la médiocrité des installations.

Si des établissements, parmi les plus récents, ou parmi les anciens les mieux tenus, assurent ces soins dans des conditions qui, en somme, pour la clientèle habituelle, constituent pour les malades qui sortiront guéris une véritable éducation, il n'en est pas moins nécessaire de noter des constatations qui appellent des réformes urgentes parce qu'elles sont l'indice frappant de la difficulté des progrès de l'hygiène, même dans les milieux hospitaliers dont le rôle éducateur pourrait être cependant capital.

Laissant de côté la question de la toilette et de l'entretien des malades fébricitants, impotents, asthéniques, ou en état de stupeur, qui ne relèvent pas de la même organisation, l'Inspection générale a eu à formuler, localement, des observations à propos des lavabos dont doivent faire usage des malades valides. Certains d'entre eux sont mal placés, pour permettre la surveillance ou la rapidité des opérations, et le nombre des robinets ou des cuvettes est insuffisant. Parfois, l'unique robinet dont disposent les malades d'un pavillon est disposé dans le vestibule, au rez-de-chaussée, d'où, les inconvénients du froid et du retard. Il advient même que les malades ne puissent, en toute saison, procéder à leur toilette journalière qu'à l'aide d'un seul robinet-fontaine placé dans la cour.

Les moyens d'essuyage des assistés laissent très souvent à désirer. Il arrive qu'on ne distribue pas de serviettes individuelles, la même serviette sert à plusieurs malades, ou, le même « drap de lit » est utilisé par toute une série d'entre eux. Dans un asile privé, où l'Inspection devait insister avec plus de force encore, si possible, sur les inconvénients de ces modes de faire, à propos d'un malade porteur d'un lupus de la face, l'infirmier de service a déclaré à l'Inspecteur général en matière d'excuse et sans y mettre de malice, « qu'on avait soin de ne laisser faire sa toilette à ce malade qu'en dernier, et de lui réserver toujours une serviette ayant suffisamment servi pour être envoyée au linge sale ».

Dans quelques établissements, on ne distribue pas assez largement le savon. Le trousseau ne comprend en réalité, ni brosses, ni peignes individuels et dans ces conditions on ne saurait parler ni des soins

de la bouche et des dents, ni de l'aménagement de casiers personnels pour y ranger les linges et objets de toilette. A plus forte raison, ce n'est que trop rarement qu'on a pu constater la mise en service de dispositifs pour les bains de pied, la toilette intime, etc....

Les soins de propreté périodiques : les «bains» —, qui pourraient disposer de boxes de déshabillage et d'un isolement relatif des baignoires, n'empêchant cependant pas la surveillance, — les bains douches, si recommandables pour assurer économiquement, rapidement, et le plus fréquemment possible la propreté d'un grand nombre d'hospitalisés, etc... sont dans l'ensemble, assurés d'une façon moins sujette à remarques, en raison des services d'hydrothérapie ou de bains généraux dont sont dotés tous les asiles. L'examen des malades a permis de s'en rendre compte, de même que la présentation du *registre des bains*, là où il est régulièrement tenu. Cependant, il y a lieu de retenir que dans quelques établissements soit publics, soit privés, où il n'y a pas de baignoires réparties dans les divers quartiers, des réorganisations ou réparations nécessaires de bains centraux n'ont pas toujours été effectuées avec la rapidité désirable. Il en est résulté d'assez longs retards dans l'exécution des prescriptions réglementaires imposant les bains de propreté. (d'ailleurs, les prescriptions du règlement de 1857 (article 147), bains tous les 6 mois et bains de pieds tous les 2 mois sont radicalement insuffisantes et ont dû, partout, être complétées et adaptées aux idées modernes.) Il s'en est suivi, également, en dehors des difficultés thérapeutiques sur lesquelles il y aura lieu de revenir, de sérieux inconvénients pour le nettoyage absolument nécessaire des entrants dont il y a lieu de pratiquer « l'épouillage ».

Par ailleurs, un rapport visant un quartier d'hospice, signale que la salle de bains, du reste en mauvais état, ne renferme aucun système de chauffage propre à éviter les « refroidissements ».

Le règlement de 1857, en ce qui vise la barbe et les cheveux, dispose que « toutes les semaines on fait la barbe aux hommes et tous les trois mois on leur coupe les cheveux » (art. 149). Ce sont là aussi de trop longs délais, mais, même en l'absence de modifications réglementaires, ils sont heureusement abrégés, tout au moins en ce qui concerne la taille des cheveux.

Régime alimentaire. —

La question de l'alimentation, des régimes et de leur composition, de la qualité et de la quantité des aliments, est une de celles qui traditionnellement ne manquent pas de faire l'objet de la plus grande attention de l'Inspection générale. Des observations auxquelles a donné lieu la dernière tournée, il est possible d'extraire les points suivants. Insuffisance frappante, en certains établissements, des portions de viande (quand la quantité journalière a été, par une conception qui se défend, divisée en deux pour servir aux repas de midi et du soir, les parts sont minuscules) notée aussi bien dans certains asiles

publics que, plus fréquemment, il et vrai, dans des asiles privés. — Il y a toutefois certaines compensations du fait de la distribution du pain à discrétion et de l'abondance des légumes. — Insuffisance de la quantité de lait et d'œufs dont disposent des établissements n'effectuant pas, ou peu, d'achats au dehors; et ceci est particulièrement critiquable quand on opère cependant des cessions de lait au personnel à titre remboursable. Qualité parfois médiocre et cuisson difficile des légumes secs. Monotonie des menus, et de la nature de viande dont le bœuf bouilli constitue l'élément principal sinon presque exclusif. Nécessité de recourir, parce que le régime est trop étroitement établi, à des rations de pain plus élevées, à l'institution de suppléments habituels pour tous les malades dont l'état de dénutrition est visible, à des mets de remplacement etc...

Des variations sont constatées d'un asile à l'autre, même dans ceux qui présentent des conditions économiques à peu près identiques.

D'une part, l'Inspection générale a pu noter que des médecins-directeurs font très remarquablement porter leurs soins sur le régime alimentaire, qu'ils s'emploient à veiller instamment à la bonne préparation des repas, à les varier dans la mesure du possible, en s'ingéniant à tirer le meilleur parti des ressources de l'exploitation agricole et qu'ils réussissent à assurer le bon fonctionnement du service du réfectoire, sans sortir des limites de prix de revient acceptables. Elle a même exprimé que des mérites de cet ordre, lorsqu'ils portent sur le cycle complet du bien être des malades, ne lui paraissaient pas devoir céder le pas à ceux tirés des publications cliniques ou scientifiques. Celles-ci ne peuvent être pleinement retenues que si elles s'accompagnent des soins apportés à tous les détails matériels du service.

D'autre part, dans quelques asiles, le régime alimentaire n'a donné lieu à aucune observation importante ni en bien, ni en mal.

Enfin, dans un certain nombre d'autres, ont été formulées des observations de l'ordre précédemment indiqué, pour conclure à de plus grands soins ou à de nécessaires améliorations. Pour un quartier d'hospice, un Inspecteur général a dû formuler des critiques sévères. Elles remettent en mémoire l'appréciation des Inspecteurs généraux de 1874 sur certains de ces quartiers. Elles peuvent avec des constatations, portant sur d'autres points, démontrer leur infériorité générale si on les compare à l'organisation, — plus adéquate aux nécessités de tous ordres, — adoptée pour les établissements spécialisés.

Les mêmes variétés se retrouvent quant au service des distributions des repas et à l'organisation des réfectoires. Il a été noté, que le transport des aliments des cuisines aux quartiers, tantôt à l'aide de wagonnets sur rails, de petits chariots (dont il advient que le roulement trop bruyant sur les dalles des galeries extérieures, gagnerait à être muni de roues caoutchoutées), ou plus simplement à bras, s'opérent quelquefois en des marmites non recouvertes, fâcheu-

sement exposées aux souillures et à la déperdition de la chaleur. Cette dernière circonstance est d'autant plus regrettable que nombre d'asiles ne possèdent pas d'offices-réchaufferie d'aliments. On trouve cependant parfois, dans des pièces annexes de réfectoires, des fourneaux ou des réchauds. Une heureuse disposition a consisté, au moment de l'installation du chauffage central, à placer dans les réfectoires des radiateurs munis de fours aménagés pour recevoir les plats, qu'il est ainsi possible de maintenir à la température convenable, l'hiver, sans dépense nouvelle, de combustible.

Il a été relevé, en outre, en plusieurs cas, le soin qui préside à la mise des couverts et au choix de la vaisselle adaptée aux quartiers et aux différentes catégories cliniques, mais aussi, quelquefois, l'insuffisante surveillance par le personnel de l'alimentation des malades difficiles, gloutons ou déments; le mauvais état de certains couverts mal étamés et l'organisation défectueuse de divers asiles quant aux opérations consécutives de la «plonge» et du nettoyage des assiettes, fourchettes, timbales, etc... pour lesquelles on ne dispose pas toujours d'eau chaude, ou d'une office annexe du réfectoire. L'eau chaude est quelquefois distribuée par la cuisine centrale; des équipes de malades sont désignées pour en effectuer le transport à bras dans des récipients de modèles divers et dans des conditions qui compliquent le service; de plus, des couverts ne sont pas soumis à l'ébullition parfois nécessaire.

Les commentaires qui accompagnaient l'envoi aux préfets du règlement modèle de 1857 ne manquaient pas de souligner, que le régime alimentaire est un point essentiel. Ils exprimaient qu'il n'y avait pas lieu d'assigner à tous les asiles un régime uniforme et qu'on devait tenir compte des ressources des établissements et des localités, des habitudes et des besoins.

Les tableaux annexes destinés à guider pour la fixation des denrées de chaque repas et des jours de la semaine, constituaient le type auquel se sont reportés les règlements particuliers. Depuis l'approbation des règlements des changements ont pu être introduits qui ne figurent pas toujours au texte produit au moment de l'inspection.

Parmi des améliorations les plus généralement adoptées on peut citer : la suppression du régime maigre du samedi prévu par l'article 133 et l'assimilation du personnel infirmier à une classe supérieure par abrogation de l'avant dernier paragraphe de l'article 132. Parmi les prescriptions réglementaires qui sont assez souvent inobservées, on peut relever celles édictées par l'article 20 qui dispose que le directeur fait connaître au médecin en chef le régime alimentaire quotidien, chaque jour avant la visite du matin.

En dehors de celles qui concerneraient la présentation et la clarté des tableaux, les remarques ci-après s'appliquent à d'assez nombreux asiles.

On peut s'étonner à propos de l'usage de boissons fermentées, — qu'il

conviendrait, d'ailleurs, pour différents motifs, de restreindre le plus possible, — des quantités vraiment exagérées prévues parfois pour les classes supérieures du pensionnat. Pour les assistés, on a pu constater, non sans surprise, qu'un traité, très ancien il est vrai, passé avec un établissement privé, prévoyait une ration quotidienne de trois litres de cidre pour les travailleurs.

Aussi critiquables, sinon plus, paraissent les dispositions d'un régime, généralement en vigueur, qui fait entrer, par exemple, dans sa composition deux plats de viande au repas de midi pour les pensionnaires, et qui ne prévoit pas de légumes au même repas pour la dernière classe.

La question du régime des pensionnaires motive, par ailleurs, certaines réserves. Les quantités de viande prévues pour eux par divers règlements, (elles contrastent souvent avec celles effectivement distribuées au régime commun) quels que soient les arguments, du reste peu concluants, présentés pour les justifier, pourraient être sérieusement révisées. Les prestations réglementaires trop élevées permettent trop facilement le gâchage. Le régime qu'on risque d'infliger à des malades, — fussent-ils hors classe, et donc le plus souvent inoccupés, — ne faisant aucune dépense physique, n'est pas le plus adéquat : leur hygiène s'accomoderait mieux d'un régime moins carné.

A un point de vue plus général, il y a nécessité d'une intervention médicale continue, non seulement pour un contrôle de la qualité des produits, mais encore et surtout pour veiller à la composition quantitative et qualitative des menus (régimes spéciaux, régimes normaux, mets de remplacement et toutes les questions qui s'y rattachent : soins culinaires, variété dans les régimes et la préparation des aliments, surveillance de la salubrité des viandes et des denrées, contrôle du lait et de l'hygiène de la vacherie, avec la collaboration réglementaire des services publics d'hygiène, des services vétérinaires et de ceux de la répression des fraudes, partout où cette collaboration est possible).

Il serait désirable, puisque la question du régime alimentaire, à l'ordre du jour de discussions assez récentes pour les hospices, peut se poser à nouveau à l'occasion de modifications de règlements, que fussent établies des prescriptions analogues à celles qui résultent de la circulaire du 16 juillet 1907 pour les hôpitaux, où les commissions administratives sont invitées à déterminer, d'accord avec les médecins, tant pour les hospitalisés que pour le personnel nourri, la nature et la quantité des denrées avec différenciation pour les adultes et les enfants, les hommes et les femmes. Pour les asiles, il y aurait encore d'autres différences à consacrer : travailleurs ou sédentaires, aigus ou chroniques, etc..., sans oublier les régimes particuliers des enfants, des vieillards (traitement du gâtisme), des édentés, etc...

Travail. —

L'Inspection générale, se rappelant d'ailleurs la part que prit Ferrus

en 1832, à la fondation de la ferme Sainte-Anne, n'a pas besoin d'insister sur l'action bienfaisante et moralisatrice du travail.

Le travail qui peut si heureusement aider à la convalescence des psychoses aiguës, apparaît encore et surtout comme un moyen de « traitement » des plus recommandables pour les malades chroniques, pour lesquels il ne s'agit pas toujours de s'obstiner aux essais de vaine thérapeutique, mais il convient de ne pas aggraver, lorsque faire se peut, l'infériorité de leur situation par les effets pénibles de l'oisiveté. Cette préoccupation n'est pas neuve, et elle a inspiré de bons articles du règlement de 1857, modifiés le 19 décembre 1892.

Il a été remarqué au cours de la tournée, et c'est pourquoi il y a lieu de s'y arrêter, que dans quelques asiles privés ou publics, l'apport des malades dans le travail est parfois trop négligé, ou même mal adapté, quand il n'apparaît pas comme fructueux ; aussi, le nombre des aliénés travaillant est trop réduit par rapport à celui des hospitalisés.

En apportant quelques précisions statisques qui montrent la situation des divers établissements selon qu'ils utilisent plus ou moins complètement la valeur du travail thérapeutique, et en indiquant la proportion des travailleurs, l'Inspection générale s'est efforcée de dégager les raisons de l'état de choses existant, quand l'organisation du travail a pu paraître moins satisfaisante qu'il eût été désirable. Parmi ces motifs figurent, en première ligne, l'insuffisance manifeste du terrain de culture ou des jardins de certains établissements, l'éloignement de leur colonie annexe laissée sans surveillance médicale appropriée, la qualité de la population de divers asiles composée en majeure partie de ruraux réfractaires aux travaux d'atelier ....., et elle s'est demandée comment y porter remède.

Au nombre des autres causes, il y a lieu de noter les malades ayant des habitudes anciennes d'oisiveté qu'il est difficile de combattre. Toutefois, le médecin a le devoir d'insister, et de pratiquer des essais répétés ; mieux que les formules psychopathiques, ces essais déterminent l'aptitude au travail. L'expérience montre qu'il est possible d'utiliser, dans certaines conditions, même des déments précoces qui ne sollicitent pas spontanément leur désignation.

D'autre part, le nombre des aliénés travailleurs dans un asile est en quelque sorte réglé par les besoins de l'établissement en main-d'œuvre. L'Inspection générale a constaté que les asiles qui ont la bonne fortune de posséder une exploitation assez étendue ont toujours les moyens de mener à bien les travaux de culture et que, dans ces conditions, nombre d'entr'eux ont pu réaliser une diminution notable du prix de journée. Quand il y a lieu de remédier à l'insuffisance du domaine cultural, il convient donc, en principe, d'encourager des achats ou locations sous réserve d'une proximité immédiate.

Faute de pouvoir donner aux travaux de plein air l'ampleur désirable, l'organisation de travaux d'intérieur variés, est à préconiser sous certains modes. Encore faut-il que le médecin n'oublie, en aucun

cas, que c'est à lui qu'il appartient de prendre les initiatives, de stimuler si besoin les administrations et de soutenir l'effort continu.

C'est à lui de confier les malades au personnel chargé de la direction du travail et de faire comprendre autour de lui qu'il ne s'agit pas d'obtenir du malade un rendement comparable à celui de la main-d'œuvre d'un individu normal. Lorsque le malade ne détruit ou ne gâche rien, ne fut-il capable de fournir en une journée que le travail normal d'une heure, son utilisation reste des plus désirables. Il y a gagné socialement, et le produit du travail, bien que minime, n'en est pas moins réel.

Une importante question souvent posée est celle des aptitudes professionnelles des préposés chargés de la direction des travailleurs. Il est capital, en effet, que ceux-ci n'ignorent pas l'attitude à avoir avec des aliénés, sachent que la bienveillance est de rigueur absolue, et connaissent quelles sont les indications plus spéciales à l'égard d'un malade déterminé. Quelques médecins ont demandé dans ce but que tous les chefs d'atelier ou assimilés fussent astreints réglementairement à un stage comme infirmiers. L'Inspection générale ne méconnait pas l'intérêt d'une telle mesure qui, en fait, existe dans beaucoup d'asiles départementaux où, tout au moins, les préposés à la culture sont, pour la plupart, d'anciens et bons infirmiers, mais elle est peu réalisable, dans les conditions actuelles, pour les ouvriers spécialisés. La proposition, à reprendre dans l'avenir, ne paraît pas aujourd'hui, dans la majorité des cas, d'une portée pratique. Les conditions de recrutement du personnel infirmier lui-même, sont en effet défectueuses. Ainsi, un rapport particulier a noté que dans un asile du Midi, qui n'est pas exceptionnel, l'instabilité était si grande qu'on pouvait devenir chef de quartier après quelques semaines de service, et, par conséquent, sans le stage préalable qu'il s'agirait d'imposer à des chefs d'atelier. Le stage, d'ailleurs, sous cette forme, est susceptible d'être remplacé par le soin apporté au choix des préposés, et par leur contact avec le médecin, celui-ci peut, en dehors même d'un service médical comme infirmiers, assurer leur éducation psychiatrique élémentaire et leur donner au sujet de chaque travailleur les conseils et instructions nécessaires. Le contact est facilité par le rapport écrit, qu'il y aurait lieu de toujours exiger des préposés, sur la tenue et le rendement de chaque malade, et par des rapports oraux périodiques qui ont été organisés dans certains asiles. Les médecins sont ainsi renseignés sur leurs malades en même temps que sur les aptitudes psychologiques et l'intelligence des préposés. Ceux-ci doivent, en surveillant les malades et en s'assurant que le travail est réel, donner l'exemple en travaillant eux-mêmes.

Il ne faut pas non plus passer sous silence l'intérêt de l'utilisation des malades dans leur métier. Certains, en effet, ne se montrent disposés à travailler que dans leur spécialité et l'on peut voir de tels aliénés rester inoccupés parce que, disent-ils, il n'y a pas de « place

à l'atelier » ou pour toute autre raison aussi peu valable. C'est d'ailleurs en cas d'affaiblissement intellectuel tout au moins, le seul moyen d'utiliser un automatisme professionnel que nulle éducation nouvelle ne saurait remplacer et qui ne manque pas parfois d'être productif. C'est ainsi, par exemple, qu'au cours d'une visite dans un asile interdépartemental de la région parisienne, le médecin de la très importante colonie annexe, qui porte, entre autres, aux questions d'assistance pratique et de thérapeutique un intérêt des plus attentifs, a pu montrer que le meilleur ouvrier de l'atelier de charronnage présentait un état démentiel manifeste, et tel, que l'examen clinique ne permettait pas de songer qu'il put s'occuper utilement.

Les quelques remarques qui précèdent ont trait aux malades à propos desquels est permis sinon le système de l'open door, du moins, une assez grande liberté. Il y a encore des progrès à réaliser pour l'organisation du travail de ceux qui ont besoin d'une surveillance assez étroite, ou pour les aliénés difficiles, en particulier malades lucides, pour lesquels la question du travail comme moyen de chasser l'ennui fatal, mauvais conseiller, se pose également et, peut être, plus impérieusement que pour les premiers. La réalisation est affaire d'organisation matérielle, particulièrement par la création de petits et multiples ateliers, faciles à surveiller, tels que ceux du service d'aliénés difficiles à l'asile de Villejuif.

Pour tous les malades qui ne peuvent être employés au travail agricole en semi liberté, et qui s'accommoderaient mal, pour des raisons diverses, d'occupations aux ateliers, à la buanderie, etc... l'organisation et l'installation (avec les précautions que leur modalités peuvent imposer) de travaux de quartiers tels que vannerie, rempaillage, fleurs, chapeaux, tresses, broderies, réalisés dans quelques asiles, ont donné des résultats intéressants et mérité des encouragements. Il convient cependant de noter dans cet ordre d'idées, à la suite de constatations faites sur place dans un asile public et dans plusieurs asiles privés, qu'on a relevé dans des quartiers de femmes agitées un certain nombre de malades tricoteuses ou munies de crochets. Quoique aient pu en dire les intéressés, en exposant qu'ils n'avaient jamais constaté d'accidents, une telle pratique en un pareil quartier — les faits se sont chargés de le démontrer en d'autres établissememts — n'en parait pas moins comme très nettement imprudente et à condamner sans appel.

Enfin, il a pu être rappelé, au cours de plusieurs rapports, que le travail étant un agent thérapeutique et hygiénique dont l'activité n'est pas douteuse, il n'y avait aucune bonne raison pour n'en pas faire bénéficier — ainsi que, bien à tort, il advient souvent — les pensionnaires payants, d'une manière plus courante.

Il a été marqué, déja, que toutes les initiatives, en ce qui concerne la meilleure organisation du travail, relèvent surtout du médecin.

En tout cas, c'est à lui qu'appartient le choix des malades travailleurs, car il n'y a que lui qui puisse tenir compte de l'état mental, des résultats recherchés, du degré de surveillance nécessaire. Le travail représente exclusivement un moyen de traitement. C'est sous cette forme que les règlements l'ont institué et, dans ces conditions, l'Inspection générale doit insister tout particulièrement sur le droit exclusif donné au médecin quant à la désignation des travailleurs.

L'oubli de cette règle ne peut s'expliquer que par l'inobservation des prescriptions réglementaires (articles 150 et 161) dont la teneur ne saurait laisser subsister le moindre doute et dont il est surprenant que les termes si précis puissent être méconnus dans certains établissements. Les médecins qui tolèrent des abus manquent à leur devoir et engagent leur responsabitité. On ne saurait donc admettre que des malades travailleurs soient désignés par le directeur, la supérieure, un employé de l'économat, un surveillant, un chef de culture, etc...

On ne saurait soutenir non plus que le rôle du médecin doit se borner à dire que tel ou tel malade doit ou peut travailler, l'autorité administrative de l'asile ou les chefs d'atelier, par exemple, restant libres de ratifier, ou non, leur désignation et de distribuer à leur guise les travailleurs dans les divers emplois.

Si l'immixtion d'un directeur administratif dans le choix et la distribution des travailleurs apparait injustifiée, peut-on, comme on l'a constaté postérieurement au décret du 3 janvier 1922, concevoir que dans un asile ayant à sa tête un médecin-directeur celui-ci ait dans tous les services la prérogative de ces désignations? En dehors du caractère vexatoire d'une semblable mesure, celle-ci ne pourrait être acceptée sans torturer le règlement dans son essence. Le travail ne pouvant être considéré que comme auxillaire du traitement : admettre la désignation par un autre médecin que le chef de service responsable, serait abolir ipso facto le principe même le l'autonomie des fonctions.

Après les développements ci-dessus, il serait à rappeler que le travail n'est pas obligatoire, que son produit appartient à l'établissement (article 153) et à traiter de l'utilisation des hospitalisés dans les familles de fonctionnaires et agents, des gratifications accordées aux malades assistés, travailleurs, de l'emploi du pécule, etc...

Ces points ont été abordés dans le précédent rapport de 1911. Les constations faites à nouveau permettent de s'y référer en bloc car la situation est restée, dans l'ensemble, celle précédemment envisagée.

Dans le plus grand nombre d'établissements, la réglementation du pécule n'a pas varié depuis les indications du règlement modèle de 1857 (cependant la durée du travail a été réduite au plus à 8 heures). C'est le plus souvent encore l'allocation de 0 fr. 10, indiquée à cette époque comme un minimum, qui reste toujours en vigueur.

Les conditions économiques actuelles doivent motiver le relèvement général de ce taux. Quelques rares asiles l'ont d'ailleurs fait. Il faut particulièrement recommander l'augmentation du pécule éventuel de sortie. La somme de 15 francs (réduite, du reste, paradoxalement, dans un asile, à 10 francs pour les malades des départements étrangers) est dérisoire.

A propos du pécule disponible — qui fait parfois l'objet d'une comptabilité qui gagnerait à être mieux établie surtout dans certains asiles privés — il y a intérêt, en règle générale, à n'en faire emploi, sur la demande du malade : qu'en nature, sous forme de « douceurs », d'achats d'objets dont le prix ne dépasse pas la « réserve » et dont la possession ne puisse nuire à sa santé ou au bon ordre du service ; ou qu'en espèces, par disposition de l'excédent en faveur de ses proches. Il a paru, néanmoins, que les directeurs pourraient parfois s'affranchir d'une règle étroite, et laisser faire entre les mains des malades quelques petits versements en espèces. La question est évidemment délicate ; elle ne saurait comporter de solution absolue, mais on pourrait donner l'appréciation des cas particuliers au médecin, sous sa responsabilité, et sous sa signature. En effet la possession de quelque numéraire peut, pour certains ruraux, être un élément affectif puissant qui les empêche de refuser systématiquement toute occupation, parce que le résultat ne se traduit pas, à la fin du mois, par un gain d'argent, si peu important qu'il soit.

Distractions. —

Au nombre des distractions, autres que le travail, que les prescriptions réglementaires ont pris soin d'indiquer, on trouve : les occupations intellectuelles et les jeux, les promenades et visites, les récréations ménagées dans l'emploi horaire du temps d'une journée. Elles ont le plus grand intérêt, en rompant heureusement la monotonie de la vie d'asile, pour le traitement des convalescents et des chroniques en état d'en bénéficier.

On peut noter, parmi les moyens de distraction utilisés plus ou moins habituellement ici ou là, suivant l'ingéniosité des directeurs et des médecins et les circonstances locales : séances récréatives, musicales, cinématographiques, (susceptibles d'une entente entre les asiles) bals dans les services de femmes, fêtes dans les quartiers non réservés à l'hospitalisation des aigus ; chants, chœurs, pianos, salles de jeux, de billards, de lectures, etc...

L'Inspection générale a pu relever néanmoins que, dans un grand nombre d'asiles, les distractions étaient insuffisantes, réduites à la fourniture parcimonieuse de rares jeux de cartes, de dames, ou de dominos, alors qu'il ne serait ni difficile, ni habituellement très coûteux de faire mieux.

A défaut de salles de lecture, qui sont un perfectionnement, les bibliothèques de certains asiles gagneraient à être moins pauvres et mieux entretenues. Des volumes achetés pour les bibliothèques ne peuvent certainement pas intéresser la généralité des hospitalisés et les achats ne paraissent manifestement pas faits pour eux. Il en est de même pour quelques périodiques illustrés dont il ne disposent qu'avec de très longs retards, ou de journaux quotidiens pour lesquels l'abonnement peut sembler répondre plutôt au goût des fonctionnaires de l'établissement qu'à celui des malades. A l'inverse, il a été possible de noter avec satisfaction que certains médecins ne manquaient pas d'envoyer dans leurs services leurs journaux personnels, une fois lus, ou même de consentir des prêts sur leur propre bibliothèque.

Il n'a pas été exceptionnel de remarquer que les promenades, utiles à la distraction et à l'hygiène des malades non travailleurs externes, qui vivent dans des préaux exigus, sont très négligées, même dans des asiles possédant un domaine assez vaste et des jardins, et que les promenades extérieures, collectives, sont, pour des raisons diverses, parmi lesquelles l'insuffisance du nombre ou de la qualité du personnel infirmier, rarissimes.

Une inspection qui a permis de passer un dimanche dans un asile a montré que ce jour-là pouvait être, à l'occasion, le plus triste de la semaine pour les travailleurs, et, notamment, pour certains d'entre eux, vivant habituellement à la ferme annexe dans un état de liberté relative, qui sont ramenés dans un quartier fermé de l'asile en raison du repos dominical des préposés à la culture. Pour un certain nombre de malades, cependant, le dimanche offre la ressource des pratiques du culte et des visites de leur famille.

Les questions se rattachant au service du parloir aux visites, à la correspondance, pourraient prendre place (au moins pour partie) sous la rubrique distractions. Toutefois, les constatations, se rapportant à cet ordre de faits, n'offrent rien de très saillant, sinon la tendance à se montrer aussi libéral que possible pour les visites, et l'existence de crédits d'affranchissement des lettres qu'ont à écrire à leurs familles des malades dépourvus de toutes ressources.

Il n'a pas été relevé qu'en matière de relations des malades avec l'extérieur des questions nouvelles aient été posées, autres que celles, assez anciennes, relatives à certains points délicats en ce qui concerne les oppositions aux visites, les significations faites aux personnes placées, et les correspondances. Ils ont été, d'ailleurs, en leur temps, l'objet d'études ou de communications qu'on peut retrouver dans les journaux professionnels et qui ne sauraient être traitées ici avec suffisamment d'ampleur.

Thérapeutique générale et spéciale.

Les constatations de la tournée, au point de vue de l'organisation et de la mise en œuvre de la thérapeutique générale et des thérapeutiques spéciales dans nos établissements d'aliénés, n'avaient évidemment pas pour but de préciser tous les détails, pas plus que

de s'immiscer dans l'action médicale qu'assure avec compétence un corps de fonctionnaires recrutés au concours et dont la valeur d'ensemble s'affirme soit par une application et un dévouement souvent dignes d'éloges, soit par de nombreux travaux et d'intéressantes recherches. Elles se proposaient surtout d'apprécier les ressources locales et l'adaptation progressive, des classements et des moyens d'action à la disposition des médecins, aux nécessités de la pratique et des progrès dans le traitement des maladies mentales.

Ces progrès ont été très importants. Ils ont apporté à l'assistance aux aliénés des transformations profondes, et réussi à faire pénétrer dans le grand public la notion que l'aliéné est un malade, et que la maladie est curable dans d'intéressantes proportions. Puissent-ils, dans une nouvelle étape, répandre l'idée que certaines formes de la maladie, parmi les plus antisociales et les plus lamentables, sont évitables dans une large mesure, et faire souscrire à toutes les mesures, rationnelles, prophylactiques qui se confondent du reste, pour grande part, avec des notions capitales d'hygiène individuelle, familiale et sociale.

Cette idée que l'aliéné est un malade commençait à se faire jour, en dehors d'un cercle restreint de médecins ou de philantropes, dès la fin du XVIII[e] siècle, et le pouvoir central avait pris soin d'aider à sa diffusion ainsi qu'en témoigne l'instruction imprimée en 1785 « par ordre et aux frais du Gouvernement, sur la manière de gouverner et de traiter les insensés », rédigée par les Inspecteurs généraux Colombier et Doublet, où l'on peut voir particulièrement dégagée, avec la notion de curabilité de la folie, celle de la nécessité d'un traitement précoce et approprié.

Par la suite, sous l'impulsion, popularisée par l'image, de Pinel (*Pinel délivre les aliénés de leurs fers*), grâce à ses travaux, à ceux d'Esquirol et des élèves que leur enseignement stimula, l'idée fait son chemin, se répand, et aboutit à la promulgation de la loi de 1838 qui crée une assistance plus méthodique, sur des bases médicales et scientifiques et confirme, avec l'ordonnance qui l'a suivie, qu'à côté des mesures de sécurité s'imposent des mesures de protection diverses et des devoirs envers la personne des aliénés « réhabilités et élevés au rang et à la dignité de malades ».

La création de cet établissement spécialisé qu'est l'asile a permis aux progrès de se manifester et de se généraliser. Par leurs médecins, en même temps qu'on connaissait mieux les psychopathes, on concevait dans leur classement au point de vue social, hospitalier et thérapeutique, des distinctions et d'utiles améliorations à introduire dans le régime des aliénés.

Au point de vue thérapeutique, le mouvement ascensionnel des progrès de doctrine et d'expérience a abouti, après avoir assuré l'amélioration générale du sort des malades « en garde », à l'assistance curative proprement dite, étant entendu, il est vrai, qu'il y a

entre les asiles de grandes inégalités, quant au degré de perfectionnement des moyens d'action.

On peut dégager avec les étapes de l'évolution historique du caractère des établissements consacrés aux maladies mentales, le triple aspect que présente aujourd'hui un asile: hôpital de traitement de psychoses aiguës et curables ; colonie de chroniques travailleurs et débiles inoffensifs, ou hospice destiné à une catégorie spéciale d'incurables qui ne peuvent, parce que dangereux pour eux-mêmes ou pour autrui, être assistés dans un établissement ordinaire ou à domicile; organisme de séquestration temporaire ou définitive d'aliénés que le souci de la décence et de la sécurité publique ne permet pas de laisser en liberté. La prédominance de l'un ou l'autre de ces derniers aspects et l'effacement du caractère hôpital de traitement permettent de constater à l'occasion d'une façon saisissante combien certains établissements sont restés en dehors des progrès faute d'adaptations suffisamment marquées.

En effet, pour des raisons diverses, que toutes les constatations de la tournée précisent ça et là, avec les conditions d'hygiène générale, l'encombrement ou les défectuosités des locaux, l'insuffisance du personnel et des moyens financiers, certains établissements anciens n'ont pas bénéficié des perfectionnements et des métamorphoses échelonnés que des réformes, peu coûteuses ou, au contraire, de courageux efforts, ont permis à d'autres. Quelques établissements plus récents, n'ont pas suffisamment tenu compte des résultats de l'expérience et du nouvel essor des doctrines médicales et thérapeutiques. L'Inspection générale a pu enregistrer à nouveau, par endroits, soit une stagnation incontestable soit des progrès médiocres.

Il a paru également qu'en certains cas les soins étaient insuffisants, notamment pour assurer le traitement le plus adequat et le plus « productif » des aigus, et que cette insuffisance tenait le plus souvent, à celle des moyens d'action mis à la disposition des médecins.

La plupart de ceux-ci, dans les établissements qui laissent à désirer en bien des points, s'efforcent de tirer le meilleur parti d'installations médiocres. Mais, soit découragement, soit manque d'autorité, il en est qui prennent leur parti, d'états de choses défectueux, que leurs réclamations autorisées auraient pu atténuer. Tout au moins auraient-elles le mérite de fixer, sans contestation ultérieure possible, les responsabilités. Evidemment, tout n'est pas réglé parce qu'un médecin a formulé par écrit ses désiderata et les besoins de son service. Il faut que, de son côté, il fasse tout ce qui est en son pouvoir pour améliorer, en ce qui le concerne, avec les petits moyens qu'il peut mettre en œuvre, les dispositions reconnues imparfaites mais susceptibles de correctifs simples. Le laisser faire ou la résignation, de même que le simple « rendre compte », n'excluent pas, à l'occasion, une part de responsabilité personnelle.

Les rapports médicaux annuels, présentés au préfet et au conseil général, les contacts avec la commission de surveillance ou la commission administrative, l'utile propagande auprès des personnalités dont l'influence et l'intérêt se portent sur l'asile, ont pu, — c'est un fait constaté, — aider grandement à faire prendre en considération des propositions et initiatives dignes d'encouragement, poursuivies avec persévérance et méthode, et recompensées par le vote des crédits nécessaires.

L'Inspection générale a apporté son concours : en insistant sur les défectuosités constatées, en démontrant que tout n'est pas pour le mieux dans un asile parce qu'il n'y a pas « d'histoires » ou que le prix de journée se maintient dans des limites modérées, en indiquant qu'il pouvait y avoir lieu à des améliorations assez urgentes ne justifiant pas les optimismes ou les résignations locales, et que, de même qu'il y avait des dépenses nécessaires, il pouvait y avoir des fausses économies. Elle a insisté, en outre, sur la nécessité de dresser des programmes d'avenir coordonés, échelonnés, adaptés aux disponibilités financières et, quand il y a eu lieu, apprécié des projets plus ou moins avancés dont la continuation ne paraissait pas désirable sans remaniements. Enfin, elle a tiré la leçon que comportent certains errements passés ; dans les conditions et les circonstances relatées dans les rapports particuliers.

La question de la thérapeutique, en raison du caractère spécial administratif et juridique des asiles, n'est donc pas une question de technique médicale pure. Il y a d'ailleurs lieu d'observer que l'exercice de la médecine mentale et tout progrès d'ensemble dans l'art de guérir ou de soulager les psychopathes, sont en définitive liés indissolublement à l'organisation légale et administrative des établissements d'aliénés. Les moyens destinés, dans leur organisation, « à faire une plus large part au traitement moral et individuel », les progrès réalisés, se traduisent nécessairement, pour leur généralisation, par des textes législatifs et réglementaires. Il n'est pas douteux, en effet, que toute amélioration dans le régime des aliénés et des asiles ; tout progrès dans l'art délicat d'administrer et de diriger ces établissements ; dans le recrutement des fonctionnaires, le statut du personnel ; de même que les modifications législatives adéquates en matière de placement, dans le but de permettre un traitement plus précoce ; les obligations nées d'un régime financier nouveau permettant la réalisation d'une assistance élargie ; l'élimination des services ordinaires d'asile des aliénés criminels, etc... ne retentissent heureusement sur la situation générale des malades, par conséquent, sur leur état mental, et ne facilitent leur traitement à plus d'un titre. La condition juridique elle-même des psychopathes internés, qui paraît de prime abord une question de pur droit civil, influe à l'occasion sur le traitement moral par le retentissement que les mesures prises pour protéger leurs intérêts ne manquent pas d'avoir

éventuellement sur leur tranquillité d'esprit. Aussi, paraît-il nécessaire que les progrès, quels qu'ils soient, pour avoir leur maximum de rendement soient fixés dans des textes législatifs ou réglementaires.

Les problèmes thérapeutiques ainsi conçus débordent sur tous les autres, car ils sont la principale raison d'être de nos établissements d'aliénés. Ils ressortissent à des facteurs multiples qui exigent des collaborations diverses.

Dans l'asile même, ces collaborations doivent être plus étroites, et l'on voit combien l'organisation thérapeutique en bénéficie lorsque la direction imprimée à un établissement réalise l'entente féconde de tous les fonctionnaires vers un même but qui est le malade. Elles nécessitent l'interpénétration des organisations médicales et administratives, rouages de constante collaboration, et imposent la conviction que l'éducation du personnel administratif exige un minimum de connaissances techniques sur les grandes lignes de l'organisation des services médicaux et de leurs besoins. A l'inverse, elle suppose dans l'éducation du personnel médical — c'est le but de l'épreuve dite « d'administration », du concours pour le recrutement des médecins — cette autre notion capitale qu'il ne leur est pas possible de se désintéresser des questions administratives, dont la connaissance ne peut qu'augmenter leur valeur professionnelle. Dans un établissement d'aliénés, un acte administratif, quel qu'il soit, n'est pas de l'administration pure, puisqu'il est toujours susceptible d'avoir sa répercussion médiate ou immédiate sur la thérapeutique. Dans ces conditions, les médecins des asiles se rendent compte de l'importance de ces actes et, à juste titre, ils ne pensent pas que l'intérêt qu'ils doivent leur porter soit incompatible avec des préoccupations d'ordre purement médical ou scientifique. Il est assez exceptionnel qu'on en rencontre parmi eux, même après une courte pratique, qui n'estiment pas que le jugement sommaire et quelque peu dédaigneux « ceci est de l'administration et ne m'intéresse pas », ne peut pas être le fait de psychiatres accomplis.

Le règlement type de 1857, soit qu'il ait traduit les préoccupations dominantes de l'époque : marche régulière et administration des services, besoins alimentaires, matériels et moraux, soit qu'il n'ait pas voulu sortir du domaine des généralités et du terrain administratif proprement dit, n'a pas fixé les conditions minima de l'organisation de la thérapeutique médicale des psychoses.

A part les prescriptions concernant l'hygiène générale, la visite médicale journalière, le bon ordre, les ordonnances pharmaceutiques, celles relatives à l'emploi des moyens de contrainte et à l'utilisation du travail comme agent curatif, s'appliquant exactement au domaine des chroniques que la médecine doit toujours reconnaître pour sien ; il n'a pas, — même pour n'en régler que les grandes lignes contrairement à ce qu'il a très heureusement prescrit pour le travail — fixé les règles absolument obligatoires de la consti-

tution matérielle des établissements, de l'organisation des services de traitement, ni fait mention expresse des procédés médicaux à mettre en œuvre pour la meilleure hospitalisation et la cure des « aigus », qui ont pris de nos jours une importance de tout premier plan.

Ces procédés, parmi lesquels figurent en première ligne l'alitement et la balnéation, base du traitement et condition d'application facile de tous autres procédés thérapeutiques destinés à parer aux indications diverses d'ordre symptomatiques, méritent la plus grande attention. En facilitant la cure des toxi-infections, des confusions, des intoxications, des épisodes aigüs des psychoses chroniques, ils ont eu aussi pour résultat de restreindre l'emploi des moyens de contrainte et de supprimer en ces cas l'isolement cellulaire. Ils ont produit des transformations notables qui ont fait de beaucoup de services de traitement, des services hospitaliers spécialisés, bien adaptés aux psychoses curables. Quand ils auront été largement étendus partout, ils arriveront à changer aussi profondément la physionomie de tous nos établissements d'aliénés que l'avait déjà modifiée, en son temps, l'introduction puis la généralisation du travail, avec la semi-liberté qui en fut le corollaire, et qui réalisa des progrès dont bénéficieront encore des convalescents, des chroniques, des infirmes psychiques.

Le traitement des maladies mentales, en raison de leurs formes diverses et de leur symptomalologie parliculière, rend désirable ou même exige l'isolement que réalise l'internement selon le régime organisé par la loi. Si la psychiatrie constitue une branche spéciale de la médecine, dont l'exercice nécessite des organisations particulières et une technique propre dans laquelle la psychologie gardera toujours sa place légitime; il n'en est pas moins certain que l'ensemble des progrès de la médecine a fait ressortir les relations étroites de la pathologie cérébrale avec la pathologie générale, et appliquer, de plus en plus, aux maladies mentales les données et les méthodes scientifiques de la médecine et de la biologie contemporaines. C'est dire qu'on peut retrouver dans les asiles avec la trace de ces progrés, leurs applications aux procédés de recherches étiologiques, d'examen clinique somatique, de diagnostic et de thérapeutique, adaptés à ce qui reste le propre de la pratique psychiatrique. Celle-ci utilise toutes les ressources : régimes hygiéniques et diététiques, médications physiques et chimiques, voire, à l'occasion, interventions de petite ou de grande chirurgie.

Il ne peut être question dans le présent rapport d'en faire l'inventaire complet, non plus que des avantages qui en résultent. Il suffira de noter brièvement les différences, sur certains points assez frappants, présentés par les établissements et, peut être, sera-t-il plus démonstratif de moins insister sur ce qui a pu être réalisé, que sur ce qui reste à faire pour combler les lacunes constatées dans des rapports d'inspection.

Alitement. —

La pratique de l'alitement, limitée à peu près, autrefois, au traitement des impotents et des aliénés atteints d'affections intercurrentes, a pris de nos jours une importance considérable, justifiée par les services qu'elle a rendus : en facilitant le traitement hospitalier des épisodes aigus de l'aliénation mentale, en favorisant l'adaptation des entrants, en aidant à la surveillance et à la cure des états infectieux, confusionnels, dépressifs et mélancoliques, de certains états d'agitation, etc...

Sa technique, en ce qui concerne, les modes et la durée de son application (continue ou discontinue) son organisation (en petits dortoirs avec sections de calmes et de bruyants) a subi, à l'usage, d'intéressantes adaptations aux variétés de malades auxquels elle s'applique, et souligné, malgré la facilité apparente de sa mise en œuvre, les quelques difficultés qu'il fallait vaincre pour obtenir le rendement maximum.

L'Inspection a pu constater que, dans la plupart des asiles publics, ce procédé de traitement qui a fait ses preuves, était en voie d'extension ou de meilleure organisation. Cependant, il a pu être pris note de certaines difficultés s'opposant à toute la pratique désirable. Ce sont toujours les mêmes qui reviennent à l'observation, et qui tiennent au nombre et à la qualité du personnel, à l'encombrement, aux dispositions parfois médiocres ou condamnables des locaux réservés à l'observation-traitement, non seulement confondus avec l'infirmerie (ou même, on l'a relevé en un cas, avec les malpropres alités) mais encore, parfois, insuffisamment dotés en moyens matériels, surtout lorsque le service, on l'a vu, ne dispose que d'un dortoir sans annexes indispensables et sans sa cour autonome...

Les rapports particuliers ont en outre fait ressortir que, notamment, il faut bien le dire, dans des établissements privés ou des quartiers d'hospice ; où ne s'exerce pas toujours l'action de médecins spécialisés ; où elle est contrariée parfois soit par des organisations insuffisantes, soit par la persistance de préjugés ou d'habitudes anciennes d'un personnel qu'on ne s'est pas attaché à réformer ou à instruire; la pratique de la clinothérapie était à peu près inconnue. Dans des établissements cependant importants par leur population et dans lesquels, il n'y avait au moment de la tournée, d'autres alités que ceux des quartiers de gâteux, les hasards d'une inspection commencée sous la seule présence du personnel, en attendant l'arrivée du médecin, ont permis de recueillir, dans toute leur spontanéité, des réponses révélatrices de conceptions thérapeutiques assez peu évoluées. Il en est ainsi, par exemple, de celle d'un surveillant en chef d'un asile privé, expliquant qu'il n'y a pas d'alité « parce qu'en ce moment tous les malades se portent bien », expression paradoxale qui, malgré tout, est peut-être l'indice d'une conception supérieure à celle exprimée par la surveillante d'un quartier d'hospice, répondant : « qu'il n'y a pas d'alités parce qu'il n'y a pas pour

l'instant de malades », au moment même où, dans la cour, l'attention était attirée par les gémissements d'une mélancolique anxieuse dont l'état aurait certes bénéficié de l'alitement. On ne l'estime, vraisemblablement, en l'espèce, applicable qu'aux maladies physiques ordinaires.

Balnéothérapie. —

Il a déjà été traité sous les rubriques bâtiments et propreté corporelle, des installations hydrothérapiques et balnéaires et il n'y a lieu d'y revenir présentement qu'en vue de compléments d'observations en ce qui concerne leur destination et leur utilisation thérapeutique.

L'usage a restreint le sens étymologique du mot hydrothérapie qui ne s'applique plus qu'aux ablutions et aux douches. La plupart des installations centrales de « bains » ont une série plus ou moins complète d'appareils à douches thérapeutiques : en jet, en colonne, en pluie, en cercle, pouvant être appliquées froides ou chaudes, alternativement, ou suivant la modalité dite écossaise... Ces méthodes qui ont été autrefois très répandues, soit comme moyen de traitement, soit même comme moyen d'intimidation (ne parlait-on pas anciennement de douches de punition ?) paraissent aujourd'hui n'être plus guère employées, même pour la seule indication que la pratique moderne pouvait laisser subsister : le traitement des malades. L'Inspection générale a pu constater que les appareils dont avaient été dotés certains établissements n'étaient qu'assez exceptionnellement utilisés, pour des motifs divers, et qu'en somme il y avait lieu d'enregistrer l'abandon assez général d'un mode de traitement cependant encore susceptible de rendre des services et qui connaîtra, sans doute, en d'autres temps, du moins au cas d'indications bien précises, la même faveur que celle dont il continue à jouir par ailleurs.

Par contre, la pratique de la balnéation n'a cessé de faire des progrès. Elle a pris dans la thérapeutique psychiatrique une place telle que, là où les installations n'en permettent pas le large usage quotidien, se fait sentir la nécessité d'améliorations plus ou moins importantes. L'Inspection générale a constaté au cours de sa tournée des réalisations en cours ou des projets qui méritent d'être grandement encouragés et de recevoir le développement qu'ils comportent.

La balnéation a, du reste, traditionnellement depuis des temps anciens, formé l'un des principaux éléments de la thérapeutique des psychoses et, dans les asiles, les progrès ont porté surtout sur son extension et les facilités données pour son emploi. L'instruction précitée des Inspecteurs généraux Doublet et Colombier, en 1785, préconisait l'institution de bains centraux. On sait que celle-ci paraissait insuffisante à Esquirol qui les voulait étendre à tous les quartiers de

classement et que les inspecteurs généraux, en 1874, demandaient sinon la dotation en installations balnéaires de tous les quartiers, tout au moins leur extension à quelques uns et, particulièrement, à ceux d'agités où elles étaient absolument nécessaires.

L'Inspection générale a pu se rendre compte qu'un très grand nombre d'asiles s'en étaient tenus à la réalisation du pavillon central d'hydrothérapie et de bains, parfois très modestement. Les rapports particuliers ont fait ressortir son insuffisance qui n'est plus à démontrer ; il est utile pour les soins de propreté, mais pratiquement inutilisé pour les bains de traitement à cause des difficultés de service auxquelles sa situation donne lieu, des allées et venues que nécessiterait le déplacement de malades, qu'il y a intérêt à ne pas opérer, ou de ceux qui, par leur agitation et leurs cris, sont une cause d'excitation et de désordre. Par ailleurs, on a pu relever que, par exemple, l'unique salle-de-bains d'un asile privé était située au rez-de-chaussée d'un quartier de classement auquel les hospitalisés n'accédaient qu'en empruntant la cour dudit quartier, ou que, dans un asile public, le pavillon central, mieux situé sur la ligne d'axe et d'accès indépendant, ne possédait qu'une salle de baignoires et ne pouvait être mis en service pour les hommes et pour les femmes qu'à des jours alternés, étant donnée la nécessité de parer à la séparation des sexes.

Meilleure est l'organisation qui a fait disposer, conformément à des desiderata anciennement exprimés, des installations balnéaires dans plusieurs quartiers où il y avait lieu de faciliter et d'étendre le bénéfice de la balnéation aux catégories de malades pour lesquels elle a rendu les plus grands services, à savoir : les agités justiciables du traitement par bains prolongés (ne pas confondre avec la balnéation dite continue qui apparaît, à plusieurs points de vue, comme une exagération de laquelle il y a eu lieu de revenir) les malades atteints d'affections aiguës physiques ou mentales qui peuvent en attendre des résultats thérapeutiques non douteux, enfin, ceci va de soi, les malpropres.

Pour ces deux modes d'organisations, il a pu être relevé, outre les remarques ailleurs présentées, celles ayant trait au nombre restreint de baignoires, à leur situation, à leur répartition parfois critiquable, aux difficultés de la surveillance, et aux couvercles des baignoires. Pour ce dernier point des infirmières congréganistes ont quelquefois paru en trop user par un souci de pudeur qui pourrait être aussi bien ménagée, s'il y a lieu, comme en certains établissements, en faisant revêtir aux malades, pour le bain prolongé, une chemise spéciale. De plus, l'emploi des couvercles a le grave inconvénient d'inspirer aux infirmiers la confiance erronée qu'ils peuvent abandonner sans danger un malade pour ainsi dire « emprisonné ». Quand on ne peut absolument pas faire autrement que de recourir à leur emploi (et l'on ne signale plus qu'exceptionnellement, aujourd'hui, des couvercles rigides ou de cuir) il faut n'adopter que les

modèles de gros coutil, à collier muni de bourrelets protégeant le cou, et n'obligeant pas le malade à conserver des positions incommodes.

En outre, il y a intérêt, comme il a été déjà dit, à pratiquer un certain isolement des « baigneurs » par rapport à leurs voisins, en particulier quand ils sont agités. Enfin, les questions diversement résolues, qui concernent les systèmes de chauffage, d'amenée d'eau, de robinets de vidange, de réglage de la température ont été signalées, à l'occasion, comme des points particuliers sur lesquels on ne saurait trop recommander une attention toute spéciale pour prévenir des surprises et des incidents.

En raison des inconvénients d'un pavillon central unique, réserve faite de son utilité pour l'hydrothérapie, les bains du personnel, les bains-douches des malades, les bains médicamenteux au cas d'affections parasitaires ou cutanées etc.. En raison des intermittences possibles de ce service central et de la longueur parfois abusive des réparations, amenant des interruptions de fonctionnement constatées dans la pratique, l'Inspection générale incline aujourd'hui à penser, comme il a été dit précédemment, (quartiers de classement) qu'il y aurait lieu de prévoir, dans les asiles nouveaux ou dans les projets d'amélioration, des installations balnéaires propres à chaque pavillon de classement. L'importance relative, la disposition et l'adaptation, en devraient varier avec sa destination particulière (traitement : dans les quartiers dits d'hôpital, dans ceux réservés à l'agitation; propreté, dans les quartiers d'affaiblis ou de gâteux, voire bains douches de suppléance dans les quartiers de chroniques travailleurs) et tenir compte des nécessités diverses précédemment exposées dans leurs grandes lignes.

Emploi des moyens de contrainte. —

Les progrès dans la pratique bien organisée de l'alitement et de la balnéation n'ont pas peu contribué aux restrictions de plus en plus notables des moyens de contrainte, qui, dans les bons services, ne se trouvent plus qu'à titre nettement exceptionnel. Certains rapports ont pu néanmoins signaler encore leur persistance dans des asiles à personnel réduit ou médiocre où, cependant, l'alitement est en honneur et risque de voir compromettre ses effets par la fixation au lit et, notamment, dans quelques établissements privés ou quartiers d'hospices où l'emploi des liens, bracelets, bretelles, camisoles, gagnerait à devenir plus rare.

Celui-ci devrait être exclusivement réservé aux prescriptions médicales (règlement de 1857 article 105) et faire l'objet de mentions régulières au rapport quotidien, ce qui n'est pas toujours le cas. Un rapport a dû insister sur l'initiative malheureuse d'une veilleuse — elle a d'ailleurs été révoquée — qui, dans un asile public avait appliqué de sa propre autorité, la camisole à une malade en cellule.

L'intervention du médecin, auquel il est toujours nécessaire d'en

référer, est le seul remède à l'abus possible des moyens de contrainte. On ne saurait en laisser le soin aux infirmiers et on ne peut en admettre l'emploi qu'en cas de nécessité absolue, par exemple, pour des sujets agités ne pouvant conserver un pansement. Quoiqu'il en soit, le maillot est préférable à la camisole dont le procès n'est plus à faire.

Il en va de même pour l'isolement cellulaire, dont la pratique doit être restreinte par les procédés de l'alitement des agités et la balnéation prolongée. D'une façon générale, il ne devrait tre autorisé que si ces moyens, qu'il s'agit de pouvoir mettre en œuvre partout, ont échoué. Il est absolument contre-indiqué chez les délirants aigus et ceux qui ont des idées de suicide, dont le traitement nécessite une surveillance attentive et constante qui doit s'exercer dans une section d'alitement ou d'observation.

Le placement en cellule, quand en persiste l'intérêt, à titre passager, dans des cas bien limités et définis, doit, comme l'emploi de tous autres moyens de contention, relever uniquement du médecin et de sa prescription formelle, même dans les cas d'agités chroniques où l'isolement nocturne parait le plus justifié et le plus utile. La même observation s'applique à l'affectation à un malade d'une chambre individuelle. Il est apparu au cours de la tournée que, dans quelques établissements, pour des raisons diverses, ces principes élémentaires n'étaient pas toujours respectés et qu'il n'était pas inutile, malgré leur banalité, de les rappeler à nouveau.

Un certain nombre d'établissements renferment un nombre exagéré de cellules ou ne possèdent que des chambres individuelles de caractère cellulaire. Il résulte de rapports particuliers, que les cellules, quoi qu'elles aient fait dans certains asiles l'objet de meilleurs aménagements, motivent souvent des observations sur leur chauffage insuffisant, mal disposé ou nul, les dispositions de leur ventilation, de leur éclairage, naturel ou artificiel (il doit être pourvu par l'extérieur à ce dernier mode), le système d'ouverture et de fermeture des portes, les dimensions ou les dispositions de l'oculus ou des guichets de surveillance, etc...

L'aménagement des cellules doit être compris de telle façon que l'air et la lumière y pénètrent abondamment, que la superficie et le cubage en soient suffisants et que toutes les mesures y soient prises en vue d'y faciliter la surveillance, la propreté et la sécurité nécessaires.

Faut-il encore indiquer, à propos des moyens de contrainte, pour parer au refus d'aliments, les mesures d'alimentation forcée, le « gavage » à la sonde par voie nasale, ou mieux, par voie buccale ? C'est là, en réalité, une opération plus spécialement thérapeutique que, d'ailleurs, de nombreux médecins arrivent à rendre exceptionnelle quand ils sont secondés par un personnel éduqué et dévoué, joignant ses efforts aux leurs pour traiter et vaincre, le plus souvent, la sitiophobie, par des méthodes de douceur, de patience et d'encouragements attentifs.

I. G.

Médicaments pharmaceutiques. Service de la pharmacie. —
Les agents pharmaceutiques employés dans les établissements d'aliénés sont, comme en médecine générale, des plus variés, au point qu'il n'y a ni intérêt ni possibilité d'en faire l'énumération. Il suffira de noter que les plus habituellement relevés sur les cahiers de visite concernent les calmants et hypnotiques, les opiacés, les purgatifs, les toniques et stimulants, sans préjudice des médicaments spéciaux que peuvent imposer certaines circonstances particulières ou la pratique, en série, de médications s'appliquant à des catégories spéciales de malades (anti-épileptiques, médications spécifiques, voire opothérapie, sérums, etc...).

Les rapports spéciaux ont appelé l'attention sur la nécessité de veiller à la disparition des prescriptions inscrites sur les cahiers de pharmacie aussitôt que leur administration n'est plus nécessaire et de s'opposer, en particulier, aux prolongations abusives des médicaments hypnotiques. D'autres observations visent : le choix des antiseptiques qui sont laissés à la disposition des pharmacies de quartiers et qu'il n'y a aucun intérêt, au contraire, pour des raisons faciles à comprendre, à faire porter aujourd'hui, dans un service d'aliénés, sur l'acide phénique et le sublimé, dont l'usage semble être encore vraiment très répandu; la prescription des spécialités qu'il n'y a, le plus souvent, aucun inconvénient à remplacer par des préparations magistrales, réserve faite de spécialités indispensables telles, entre autres, que le gardenal, dont l'usage, comme anti-épileptique, a paru mériter une place intéressante à côté des médications classiques, et a donné lieu à d'intéressants travaux dont certains sont insérés dans les rapports médicaux annuels.

Le règlement de 1857 (articles 81 à 87) réglant le service de la pharmacie, semblait indiquer qu'à chaque asile doit être attaché un pharmacien spécial, mais les commentaires qui l'accompagnaient laissaient aux établissements une certaine latitude d'adapter cette prescription à leur organisation propre.

Ainsi, s'expliquent les constatations de l'Inspection générale quant à des pratiques différentes suivant les établissements. Les asiles les plus importants ont seuls un pharmacien spécial, mais sans règles fixes de recrutement, de nomination, d'avancement, sauf, peut-être, dans la Seine, où les pharmaciens ont un statut analogue à celui des médecins. Certains asiles font exécuter leurs ordonnances en ville. Le plus fréquemment les préparations pharmaceutiques sont faites à l'asile par un préposé spécial, en général, une religieuse, surveillée ou non par un pharmacien ayant officine à proximité. Cette surveillance est en général, il faut bien le dire, surtout théorique. La pratique qui consiste à confier à une sœur (ou à une surveillante) la préparation des médicaments dans les établissements hospitaliers était d'ailleurs appréciée par la circulaire du 15 décembre 1899 où l'on retrouve la protestation du Dr Henrot (Conseil supérieur de

l'Assistance publique, fascicule 62). Le tableau présenté par ce dernier est peut-être poussé au noir, mais l'esprit général de la critique n'en reste pas moins à retenir. Si les nécessités budgétaires, ou le peu d'importance de l'asile, ne se prêtent pas partout à la présence d'un pharmacien, il est souhaitable, cependant, que la surveillance d'un pharmacien, expressément désigné, s'exerce d'une façon réelle. Certaines préparations difficiles ou délicates devraient absolument lui être réservées. Sans doute, pourrait-on parer, dans une certaine mesure, à l'absence d'un pharmacien spécial par l'utilisation plus fréquente d'ampoules stérilisées à la condition qu'elles soient de fabrication sûre et contrôlée.

Il est désirable, en tout cas, que les préposés du service de la pharmacie, laïcs ou religieux, soient plus stables que dans tout autre service et, qu'en particulier, les sœurs ne soient pas désignées, maintenues ou déplacées par la seule autorité de leur supérieure. Il conviendrait de contracter toujours, ainsi que le font de nombreux asiles, une police d'assurance contre les responsabilités diverses que peut faire courir le fonctionnement du service, et de tenir la main à ce que la comptabilité de la pharmacie soit méthodiquement tenue, selon les règles de sa comptabilité-matières propre qu'il est absolument nécessaire de pouvoir contrôler à tout instant, sans connaître les difficultés que l'Inspection générale a maintes fois rencontrées pour l'exacte vérification des « restes en pharmacie ».

Il est tout aussi important de rappeler que les pharmacies d'asile relèvent des prescriptions légales réglant l'exercice de la pharmacie et que, comme le notifiait aux hôpitaux la circulaire ministérielle du 15 décembre 1899, elles sont soumises aux « obligations protectrices de la santé publique » (possession du Codex, étiquettes spéciales, toxiques, usage externe, armoire fermant à clef...) « comme les pharmacies commerciales ». L'Inspection générale insistera plus particulièrement ici sur les dispositions récentes de la législation sur les substances vénéneuses, qui lui ont trop souvent paru ignorées des préposés à la pharmacie. (Loi du 12 juillet 1916 modifiant celle du 19 juillet 1849, décret portant réglementation d'administration publique du 14 septembre 1916, avec son classement des substances en trois tableaux A. B. C. y annexés, légitimant des prescriptions particulières.)

Enfin, il semble nécessaire, en de nombreuses occurences, que l'on établisse sous forme de carnets tenus par le surveillant, un moyen de contrôle spécial, concernant l'administration de certains médicaments : hypnotiques et calmants en particulier (bromure, chloral, véronal...).

Pour des raisons qui restent discutables malgré quelques excuses d'espèce (colonies annexes éloignées des centres, etc...) il existe fréquemment, dans les services, une certaine quantité de médicaments « en provision ». Cette pratique offre les inconvénients des dépôts occultes, des accumulations à redouter, de l'utilisation

abusive par le personnel, du contrôle parfois trop rare, des dangers pour les malades. Lorsque des circonstances exceptionnelles motivent cependant d'y recourir, ces dépôts doivent toujours être sûrs, bien clos, inaccessibles aux hospitalisés, fréquemment et étroitement vérifiés, confiés à un surveillant ou à un infirmier de valeur éprouvée et personnellement responsable. Ces substances ne devraient être distribuées que sur indication médicale précise, mentionnées au carnet spécial susvisé (nom du malade, dates, quantités), car l'Inspection générale estime que les précautions réglementaires prises en vue des moyens de contention mécanique comportent un corollaire dans l'emploi du « restreint chimique ».

Répartition des entrants. Service d'admission et d'observation. — Les remarques d'ordre thérapeutique, faites dans les établissements inspectés, pourraient donner lieu à d'intéressantes remarques ou prêter à d'assez nombreuses observations concernant le traitement des états de dépression et d'agitation, celui des arriérés et des anormaux, la cure des buveurs et des toxicomanes, le traitement du gâtisme et la prophylaxie des eschares, la prévention des accidents, la surveillance des aliénés dangereux, et de ceux ayant des idées de suicide, etc.... Elles ne peuvent être présentées ici, avec l'ampleur qu'elles mériteraient, mais, il y a lieu d'accorder une mention spéciale à la question des entrants et à celle du traitement des maladies intercurrentes.

Dans aucun des asiles visités, l'Inspection générale n'a relevé l'existence d'un quartier d'admission (séjour jusqu'après la quinzaine); le nombre d'entrants n'en justifierait pas, du reste, l'autonomie. Dans le plus grand nombre d'asiles, les entrants sont placés dans le quartier d'alitement-observation, dit infirmerie, qu'on a eu, généralement, le soin d'installer de telle façon que médecins, internes et surveillants puissent y accéder plus facilement qu'ailleurs. Sous réserve de ce qui sera dit à propos des maladies incidentes, les avantages de ce mode de procéder sont incontestables, en particulier pour favoriser l'adaptation du malade à l'asile, en lui donnant l'impression qu'il va être traité dans un hôpital, et pour aider à assurer les premiers soins, la surveillance et l'observation, dans les conditions optima, par le personnel plus spécialement choisi que l'on rencontre à peu près partout dans ce service. Cependant, la tournée a fait constater que ces points de vue ne s'étaient pas encore partout imposés suffisamment à l'attention, soit que le service « admission » ne soit en réalité pas organisé d'une façon satisfaisante, soit que son installation matérielle laisse à désirer.

Même en tenant compte des cas très nets où l'état clinique, les renseignements assez précis, pourraient, à la rigueur, permettre l'affectation immédiate du malade dans le quartier définitif qui lui convient, il a été noté que le passage par une section spéciale

réservée aux entrants, qui devrait être la règle, était parfois, sinon inconnu, du moins des plus négligés. Pour citer ici un exemple, entre plusieurs analogues, et préciser la critique, il peut être mentionné que dans un asile privé du Midi, la répartition est faite par la direction (l'examen médical a lieu à la visite du lendemain), et qu'un malade déprimé, qui aurait gagné à être traité et alité, se trouvait trois jours après son entrée, dans la cour d'un bruyant quartier d'agités, surpeuplé. Il y avait été placé dès son arrivée, pour le seul motif que le certificat d'entrée signalait qu'il s'était livré à des voies de fait et à des tentatives d'homicide.

D'autres causes, déjà signalées, peuvent rendre défectueux le régime d'admission, notamment celles qui tiennent à l'encombrement chronique de certains asiles et aux sérieuses difficultés qui en résultent pour le classement et la répartition des malades.

En bien des cas, des efforts sérieux restent à faire pour l'organisation meilleure du service des entrées. S'il peut s'opérer dans le pavillon de traitement-observation, il n'en est pas moins indispensable que ce pavillon soit spécialement aménagé à cet effet, et que ses subdivisions tiennent compte de la nécessité de procéder facilement aux formalités d'entrée dans le pavillon lui-même (bureau, salle d'examen médical, inventaire, retrait des objets dangereux, bains, pesée, change) et de pourvoir aux indications diverses que motivent la situation et la symptomatologie clinique.

Traitement des maladies incidentes. —

On désigne sous ce nom les affections organiques, autres que l'aliénation, survenant au cours du séjour du malade à l'asile ; leur traitement s'opère à l'infirmerie. Ce service devrait comporter — ce qui, en fait, est très rare — une autonomie vraie; un sectionnement approprié aux séparations utiles pour les affections médicales et chirurgicales, les maladies transmissibles, et un nombre adéquat de chambres individuelles (opérés, accouchées, moribonds, etc...), sans parler des chambes d'isolement de contagieux. En outre, il importerait de le doter de tout l'outillage nécessaire aux soins médicaux et chirurgicaux.

Pratiquement, ce quartier se confond le plus souvent avec le service de traitement psychiatrique proprement dit et laisse à désirer. Ainsi, il faut trop souvent noter la regrettable lacune d'une salle pour les pansements quotidiens ou les opérations courantes et d'urgence. A cet égard, dans la majorité des cas, une salle et un outillage propres aux grandes opérations seraient une onéreuse superfluité. Dans un établissement privé, il n'y a pas, ni d'ailleurs en aucun autre quartier, de cabinet médical. Les médecins sont d'autant plus gênés pour procéder à l'examen de leurs malades, que même la réception des familles ne peut avoir lieu que dans un bureau de l'administration ou dans leur pavillon particulier. Enfin, il est exceptionnel qu'aient été aménagés, des cabinets pour des spécialistes auxquels

cependant il conviendrait d'avoir recours, quand faire se peut, pour certains examens ou soins particuliers (dents, yeux, nez, gorge, oreilles, etc.).

Le spécialiste le plus communément appelé, (il est prévu par le règlement de 1857) est le chirurgien. Aucune réglementation générale ne précise le mode de choix ou de nomination. Le projet de révision du règlement, élaboré en 1912, et qui prévoyait aussi la présence éventuelle d'un dentiste, estimait que la désignation du chirurgien appartenait au préfet, sur une liste de présentation dressée par le directeur et les médecins de l'asile, approuvée par la commission de surveillance.

Pratiquement, l'organisation du service chirurgical varie, comme l'ont noté les rapports particuliers, avec les établissements, suivant les ressources locales, plus ou moins éloignées. Le plus souvent, un chirurgien du centre le plus proche est désigné pour être appelé en cas de besoin. Parfois, des malades dont l'état le permet, ont pu être évacués sur le service chirurgical de l'hôpital de rattachement de la circonscription. La situation du service chirurgical des asiles de la Seine a été mentionnée dans le précédent rapport de 1911, ainsi que des desiderata d'ordre divers en ce qui concerne les autres asiles départementaux.

Les comptes rendus annuels des services médicaux portent, en général, on le sait, avec l'indication de l'état sanitaire, de la morbidité et de la mortalité, mention détaillée des maladies intercurrentes, survenues en cours d'année (affections organiques, blessures, maladies transmissibles, etc.). L'Inspection générale n'a noté aucune sérieuse épidémie, depuis la fameuse épidémie de grippe par laquelle nombre d'établissements ont été touchés. Cependant, sans parler de cas isolés de dothienenteries, d'érysipèle, on a relevé en série, des dysenteries estivales. L'existence de tuberculoses pulmonaires ou viscérales dont le nombre a été recherché aux registres des décès ou dans les documents médicaux a fait l'objet de mentions des rapports particuliers. Le diagnostic, parfois difficile à l'aide de la seule clinique chez des aliénés, n'en paraît pas toujours poursuivi systématiquement et le nombre signalé correspond parfois mal à la réalité.

Prophylaxie des maladies transmissibles. —

Il n'y a pas lieu d'insister à nouveau sur diverses imperfections d'hygiène générale (locaux, approvisionnement en eau, évacuation des nuisances, encombrement) ou d'hygiène individuelle (propreté corporelle, alimentation), qui sont susceptibles d'augmenter la réceptivité ou de diminuer la résistance d'un asile et de ses hospitalisés dans la lutte contre les maladies transmissibles. On peut, après les détails des chapitres précédents, s'en tenir à résumer les principales constatations des rapports particuliers.

La vaccination jennerienne a été pratiquée à plusieurs reprises dans les établissements d'aliénés au cours des hostilités. Il semble d'après les constatations de la tournée, qu'elle ait été, le plus souvent très négligée depuis ou, du moins, très intermittente. Il suffira de rappeler la nécessité de recourir périodiquement, en autant de séances annuelles que de besoin, aux revaccinations désirables en dehors de toutes menaces d'épidémie, et celle de ne pas oublier, par ailleurs, que la loi du 15 février 1902 (article 6) rend obligatoire la revaccination au cours de la dixième et de la vingtième année. La présence à l'asile de malades de cet âge ne peut avoir pour résultat de les soustraire à cette disposition.

La vaccination antityphoïdique, qui a fait réaliser au cours des dernières années un progrès des plus importants, mériterait de passer à l'occasion pour les malades, plus souvent pour le personnel dans la pratique des asiles où elle est appelée à rendre les mêmes services qu'ailleurs. Dans les établissements visités, l'Inspection générale n'a noté qu'une initiative dans ce sens, encore a-t-elle été assez restreinte.

Il importe de ne pas perdre de vue que la sérothérapie, curative et préventive, au cours de diverses maladies infectieuses, bénéficie des conditions spéciales de délivrances aux services d'hôpitaux et aux indigents (circulaire du 4 novembre 1920).

L'isolement des contagieux, dont il a déjà été question, laisse encore assez souvent à désirer. Si pour les fièvres éruptives, les diphtéries, les méningites cérébro-spinales, etc., qui sont d'ailleurs ici exceptionnelles, l'isolement a pu à l'occasion se pratiquer soit dans des chambres individuelles réparties en divers locaux, alors même qu'on les détourne ainsi de leur affectation normale; soit par des moyens de fortune réalisés d'urgence pour s'opposer à leur propagation, il n'en est pas moins vrai que les affections plus courantes, quoique non moins transmissibles, continuent à être traitées en salles communes où l'on trouve des typhiques ou des tuberculeux. Des rapports particuliers signalent des faits de cet ordre, notamment à propos de tuberculoses ouvertes, qu'il est plus fâcheux encore de rencontrer dans les dortoirs d'infirmerie où sont en traitement des déprimés psychiques à nutrition ralentie, particulièrement réceptifs.

Depuis longtemps, l'Inspection générale, frappée par cet état de choses, avait demandé que soient aménagés des locaux d'isolement pour les contagieux et les tuberculeux. Lorsque satisfaction, plus ou moins complète, lui a été donnée par construction de pavillons spéciaux ou de « lazarets », la tournée a permis de se rendre compte que, pour des motifs divers, cette satisfaction n'avait été, le plus souvent, qu'apparente et que nombre de ces locaux n'étaient pas utilisés ou maintenus dans leur destination.

Dans ces conditions, pour la généralité des asiles, qu'ils aient ou non procédé à des aménagements particuliers, la nécessité persiste

de notables améliorations. Si dans les établissements d'importance moyenne, il peut ne pas être créés de services spéciaux de contagieux, il n'en est pas moins indispensable que des chambres individuelles d'isolement réel et de désinfection facile, soient disposées dans les conditions indiquées dans la première partie du présent rapport.

La désinfection en cours et en fin de maladie (excrétions, sécrétions, objets divers ayant été en contact avec les malades ou leurs déjections, linge, lierie, locaux, etc..) a paru, en bien des cas, pour des motifs variés, touchant à la technique, à l'organisation adoptées, au choix des désinfectants, à l'état des appareils, soit insuffisamment contrôlée, soit assez douteuse dans ses garanties voire, illusoire. Ces appréciations résultent des rapports particuliers qui donnent des détails applicables, d'ailleurs, à des établissements publics aussi bien qu'à des asiles privés.

Pour peu qu'on interroge le personnel d'exécution — ce qui est la meilleure façon de se rendre compte de sa valeur et des garanties que présentent les opérations qu'il effectue — on note des défauts de technique qui ne vont pas sans manquer leur but et sans exposer le personnel lui-même.

Tel infirmier expose qu'il vide les crachoirs, dépourvus d'ailleurs de solution antiseptique, dans la tinette où dans les W. C. et qu'après les avoir rincés à l'eau il les « désinfecte », en les rinçant à nouveau, au sublimé ; tel autre, que les matières d'un typhique sont « désinfectées » par lui suivant le même procédé, sous cette réserve que, le sulfate de cuivre, remplace le sublimé pour le rinçage du récipient. Aucun des deux ne parle de la nécessité de se laver les mains après l'opération, aucun d'eux ne porte de blouse dans son service. Entre ces cas extrêmes et, d'ailleurs, plutôt exceptionnels, qui révèlent le manque de valeur professionnelle de certains « infirmiers » ou le défaut d'instruction médicale, et ceux où la technique est au contraire satisfaisante, se placent des cas intermédiaires, ce sont les plus nombreux, où les procédés, pour être moins condamnables, n'en méritent pas moins une sérieuse mise au point.

Cette mise au point doit s'étendre, pour répondre aux observations présentées sur place, à toutes les étapes et à toutes les modalités des opérations, notamment à celles de désinfection du linge et à celles de la buanderie, qui devrait délivrer pour le transport du linge contagieux, des sacs ou récipients spéciaux, posséder des bacs de trempage antiseptique, (sans préjudice des précautions habituellement nécessaires pour la manipulation et le triage de tout linge sale quel qu'il soit, etc.) et être pourvue en locaux et en matériel d'organisations propres à assurer, avec la protection de la santé de son personnel celle de la santé publique (évacuation des eaux résiduaires, suivant les règles de l'hygiène).

C'est à la buanderie qu'est le plus souvent annexé le pavillon de désinfection proprement dit: bâtiment renfermant avec l'étuve, à vapeur, au formol, le dépôt d'appareils et produits divers (pulvérisateurs, formolisateurs, matériel transportable pour la désinfection des locaux).

Un certain nombre d'asiles ne possèdent pas d'étuve. Dans quelques uns le local qui l'abrite est insuffisamment aménagé pour son objet (nécessité d'un sol lavable, de compartiments et séparations en « côté infecté » et « côté désinfecté », de vêtements spéciaux, de lavabos et douches pour le désinfecteur) parfois, même, c'est un simple hangar. Il a paru au cours de la tournée que quelques appareils devraient être vérifiés et remis en état et il a été indiqué que, pour la solution de tous ces points, il y avait lieu de se tenir en contact avec les services départementaux d'hygiène et leur chef spécialisé, pour mieux assurer le contrôle et l'étude des perfectionnements désirables et leur demander, à l'occasion, d'effectuer, dans de meilleures conditions, les grandes opérations que l'asile ne pourrait réaliser facilement par ses propres moyens.

Les questions se rapportant particulièrement à la prophylaxie de la *tuberculose* ont fait, depuis longtemps, l'objet de préoccupations multiples que justifie et motive ce problème complexe pour les établissements d'aliénés. Une circulaire du 15 juin 1901 (Intérieur) signalait aux préfets l'importance des « foyers d'infection » dans les asiles et prescrivait une série de mesures sur lesquelles est revenue, plus récemment, la circulaire du 20 mars 1920 (Hygiène sociale) qui sont encore loin d'être prises, dans un grand nombre d'établissements, publics ou privés, même quand elles ne concernent que des prescriptions faciles à mettre en œuvre (personnel, assainissement, balayage humide, etc).

La question de l'isolement reste à peu près entière. Il ne faut pas se dissimuler, d'ailleurs, certaines difficultés de la stricte prophilaxie. Elles tiennent à la catégorie des malades d'asile, sur lesquels bien souvent, l'éducation hygiénique ne peut avoir aucune prise, qui ne peuvent être touchés par l'interdiction de cracher par terre.... et dont l'état mental, surajouté, nécessite des installations diverses.

L'isolement en salles spéciales, ne répond pas pleinement, du reste, aux exigeances prophylactiques d'une tuberculose ouverte, puisqu'il ne peut s'opposer à la dissémination des crachats que pour les malades alités, et qu'il laisse en dehors de son action ceux qui peuvent circuler dans les locaux de jour et dans la cour. Aussi, le quartier spécial serait préférable pour assurer, dans tous ses détails, la lutte antituberculeuse, mais il se heurte à des difficultés de réalisation plus ou moins motivées. Parmi les arguments qui ont été présentés, il a pu être noté: le peu d'importance de l'établissement et le nombre assez restreint de ses tuberculeux contagieux; le précédent des pavillons d'isolement; l'impossibilité de disposer sans construction nouvelle, ou sans immobiliser un trop grand quartier,

indispensable par ailleurs, de locaux adaptés à leur destination ; la nécessité de ne pas réunir simplement, pêle-mêle, et sans les sectionnements indispensables, des tuberculeux qui peuvent être soit déprimés, soit agités, bruyants, ou malpropres, etc...

Quels que soient les obstacles, tenant aux bâtiments ou à d'autres causes, ils ne dispensent pas de l'effort qui s'impose impérieusement. Il y aurait lieu de susciter des propositions tendant à des créations locales ou interdépartementales et de les encourager. Il semble possible, en tout cas, de faire autre chose, et mieux, que dans beaucoup d'asiles ; où la question n'a pas été retenue avec l'intérêt qu'elle comporte, et de tenter, tout de suite, sans se retrancher derrière l'étude de grands projets, ne serait ce que par la série de mesures prophylactiques plus courantes, plus faciles à mettre au point et à appliquer, d'obvier aux défectuosités de la situation. Surtout, il ne faut pas que les tuberculeux, émetteurs de bacilles, continuent à séjourner en salle commune, dans les sections de malades aigus et curables, et que les mesures de désinfection qui s'imposent à leur sujet échappent à l'attention.

Laboratoires. —

Les ressources que les laboratoires peuvent mettre à la disposition des asiles, leur aide précieuse pour les différents contrôles d'hygiène générale (surveillance des eaux potables, contôle de l'épuration des eaux d'égouts, vérification des denrées, contrôle du lait, etc...), pour le diagnostic des maladies incidentes, la prophylaxie des maladies transmissibles, la clinique psychiatrique journalière, ... ne paraissent pas, pour divers motifs, avoir été suffisamment retenues dans l'ensemble de nos asiles et, dans quelques uns elles sont, peut-on dire, à peu près méconnues.

La place que le laboratoire a prise légitimement, dans la vie médicale, la nécessité de recourir à des instituts bien organisés et dirigés par des médecins compétents, la diversité des recherches qui ne peuvent être le fait ni d'un « amateur » ni même d'un seul médecin, ont fait préconiser par l'Inspection générale, sous diverses rubriques précédentes, le non-isolement des établissements d'aliénés et dégager la nécessité de préparer des unions fructueuses avec d'autres organismes (services de protection de la santé publique, laboratoires départementaux, laboratoires hospitaliers, etc.).

Ces unions, indispensables pour les recherches nécessitant des installations coûteuses et des techniques particulières, ne peuvent pas s'opposer, faut-il le spécifier, à l'organisation dans l'asile même, de laboratoires plus modestes mais suffisamment outillés pour permettre les examens courants du ressort de leurs médecins. Il y a le plus grand intérêt, d'autant plus que les frais d'installation et de fonctionnement sont minimes comparés aux services et avantages qu'on en peut attendre, à leur procurer les moyens de procéder eux-mêmes,

aux analyses et aux examens qui, par leur grande fréquence et leur caractère élémentaire, ne relèvent pas de laboratoires spécialisés dirigés par des techniciens uniquement occupés de leur fonction.

Ces examens, d'ordre courant, que le laboratoire d'asile devrait permettre d'assurer, visent, pour en donner un aperçu rapide :

a) Des recherches d'ordre médical général : examens bactériologiques simples, examen direct des microbes, recherche du bacille tuberculeux dans les crachats, cultures de bacilles diphtériques, séro-diagnostic des fièvres typhoïdes, examen courant des urines, examen des fontions rénales, hépatiques, tests endocriniens, etc...:

b) Des recherches d'ordre plus spécial, familières aux asiles, liquide céphalo-rachidien, albuminimétrie, numérations lymphocytaires, réactions diverses de pratique psychiatrique courante.

Les examens du sang et du liquide céphalo-rachidien, en vue du diagnostic de la syphilis causale, tels que ceux que nécessitent le Bordet Wassermann et les autres réactions sérologiques, sont en règle générale peu praticables à l'asile. Ils ne peuvent, dans la grande majorité des établissements qu'être confiés à des laboratoires externes. Or, les prix demandés par certains laboratoires privés seraient rapidement prohibitifs pour peu que les asiles y recourent avec la fréquence désirable. D'autre part les crédits inscrits à cet effet au budget des asiles ne sont pas, à tort, distincts de ceux de « pharmacie ». La seule façon de réduire les frais, sans limiter les demandes légitimes des médecins, est de procéder aux ententes dont il a été question et de ne pas négliger les ressources (examens, délivrance de médicaments) (1) que les « services locaux de prophylaxie antivénérienne », en voie d'extension encouragée par l'administration centrale, peuvent offrir dans les conditions les moins onéreuses, en raison du concours financier que l'État leur assure par ailleurs.

Tout compte fait, et sans qu'il soit question des laboratoires spéciaux des asiles possédant leur propre pharmacien, il n'y a que peu d'établissements qui aient des installations à peu près complètes, susceptibles de répondre aux besoins courants, en même temps qu'aux goûts de recherches spéciales dont l'orientation varie avec les aptitudes des médecins qui ont pris l'initiative de leur création et de leur développement. Ils comportent, à l'occasion, des laboratoires anotomopathologiques, dont certains ont fourni d'intéressantes contributions à l'étude des psychoses. Ceux-ci nécessitent, évidemment, des techniciens et des moyens spécialisés, et ne se rencontrent, en général, que dans les grands centres.

Il advient que des installations assez satisfaisantes, pouvant faci-

(1) Le service spécial de la prophylaxie antivénérienne, au Ministère de l'Hygiène sociale, peut donner à ce sujet tous renseignements utiles.

lement être remises en état, sont demeurées inutilisées après le départ du médecin qu'elles avaient intéressé. Dans des cas plus nombreux, celles qui existent sont des plus rudimentaires et ne permettent, de par les conditions défectueuses d'aménagement (eau, gaz, matériel) aucun rendement sérieux. Plus souvent, encore, on note l'absence totale de tous moyens.

Des efforts plus méthodiques, plus généralisés, et plus continus restent à faire en se gardant des installations de luxe que ne justifient, ni les nécessités pratiques du service ni l'état de nos budgets. Ne peuvent être qualifiées de «luxe» des installations qui mises à la disposition des chercheurs spécialisés et complétées par étapes, ont fait leurs preuves en faisant honneur aux asiles et contiennent des germes de progrès indéniables. Si, par suite des circonstances et de mutations médicales, il advenait qu'elles puissent demeurer inutilisées, parce que trop spéciales, il paraitrait opportun, par un système de cessions à organiser, d'en réserver le bénéfice à un autre asile départemental où elles seraient susceptibles de faciliter, à moindres frais, la continuation des recherches ou l'éclosion d'un nouveau foyer d'études. Dans un ordre d'idées tout différent, il convient à l'inverse, de ne pas alimenter par l'octroi de larges crédits, le fonctionnement d'organisations spéciales qui, suivant la pittoresque confidence d'un membre d'une commission de surveillance, ne se sont signalés que par « une coûteuse, bruyante et stérile activité » et de s'opposer à celles qui procèdent d'un engouement passager. L'Inspection générale a fait des constatations dans ce sens, non seulement en ce qui concerne des créations de laboratoires, mais aussi des acquisitions d'appareils électrothérapiques dispendieux, bientôt oubliés ou relégués au « magasin d'accessoires ».

Sous la réserve des observations qui précèdent, on ne peut qu'insister sur l'intérêt que présente, pour les établissements d'aliénés, considérés comme lieux de cure et de traitement, l'existence de laboratoires, et sur les facilités qu'il convient de donner, soit par association, soit par organisations autonomes à la pratique des examens biologiques, complément indispensable de la clinique.

En ce qui concerne les troubles mentaux, sans faire fi de l'anatomie pathologique, qui a tenu autrefois une grande place dans les asiles il conviendrait, semble-t-il, d'orienter grandement les préoccupations actuelles sur les renseignements que le laboratoire est susceptible de fournir pour le meilleur traitement des malades. Ils visent surtout le diagnostic étiologique (cause du syndrôme lui-même chez le sujet et cause initiale dans la famille tarée) et comportent des examens chimiques, bactériologiques et humoraux (syphilis, tuberculose, etc.) qui peuvent conduire à des notions de thérapeutique étiologique et de prophylaxie. La prophylaxie mentale est, à l'origine, une prophylaxie organique, aussi bien que sociale.

L'adaptation de chacun de nos établissements et leur organisation pratique dans ce but, est, en raison de l'extrême variété de leur situation et de leurs ressources, affaire locale pour laquelle il ne peut donc y avoir d'autres directives que les considérations générales qui précèdent.

La situation du laboratoire minimum, qu'il conviendrait d'aménager partout, trouverait place en petit pavillon spécial, ou en annexe de la pharmacie, de la bibliothèque, de l'amphithéâtre, etc.... Il semble cependant qu'il convienne de lui réserver de préférence une position centrale, à proximité des bureaux médicaux et de la salle de garde pour des raisons qu'expliquent suffisamment les besoins du service. Au laboratoire pourraient être annexés la bibliothèque médicale, les salles de collections, le musée.

Enfin, de même que le laboratoire ordinaire est destiné à décharger les laboratoires externes, plus spécialisés, du soin des examens répétés et relativement faciles, le laboratoire central d'asile lui-même pourrait ne pas être destiné à pourvoir aux besoins quotidiens (albumine et sucre dans les urines, par exemple) qui sont plus facilement satisfaits par les petits laboratoires de service, disposés en communication avec le cabinet médical d'examen clinique, à l'infirmerie ou dans le pavillon de traitement, lequel devrait, en outre, comporter l'outillage simple pour les explorations fonctionnelles courantes des divers organes (tension artérielle, réflexes, etc...).

Bibliothèques médicales. —

L'Inspection générale qui avait dû, déjà, au cours de précédentes tournées, regretter la pauvreté de certaines bibliothèques médicales, a enregistré dans ses rapports particuliers de 1922, des constatations du même ordre. Certains asiles privés n'ont même pas de bibliothèque. Il n'est pas douteux que le service ne trouve à gagner à mettre à la disposition du corps médical et des internes, des ouvrages médicaux spéciaux et généraux, des journaux et des revues professionnelles, sans exagération mais aussi sans parcimonie excessives. L'Inspection générale se bornera à rappeler, puisque, aussi bien, la situation n'a pas changé, qu'elle avait précédemment demandé que des crédits spéciaux, distincts des crédits de frais d'administration ou de bibliothèque des malades, fussent attribués à cet effet, que les ouvrages fissent toujours l'objet d'inventaires et de mesures de conservation appropriés, que le local y affecté, fut d'une manière générale plus facilement accessible, qu'il peut advenir en divers cas, lorsque les volumes sont placés dans le propre bureau du médecin directeur.

Par contre, les rapports particuliers ont pu prendre note de l'inscription de crédits budgétaires, propres à faciliter aux médecins, l'assistance au *congrès* annuel des aliénistes et des neurologistes, intervenue sur la demande du Ministère dans de nombreux départements. Ils peuvent ainsi bénéficier du mouvement scientifique créé par ces réunions corporatives et des améliorations que suggère la

connaissance des progrès réalisés, vérifiés sur place aux cours des visites des congressistes, portant tous les ans sur un ou plusieurs établissements différents. Il conviendrait néanmoins que la participation au congrès fut toujours établie par roulement entre les médecins d'un asile qui en comprend plusieurs.

Service de veille. —

Il ressort des constatations des rapports particuliers que le service de veille est assez diversement organisé suivants les établissements, et, qu'en bien des cas, il laisse grandement à désirer. Son organisation et ses modalités ressortent aussi étroitement de la thérapeutique que du statut du personnel infirmier.

Dans un certain nombre d'asiles, comme il a été dit, tout le personnel couche encore dans les dortoirs ou dans les chambres contiguës, et le service est doublé par un ou deux agents de veille permanente, dans les sections des hommes et des femmes, chargés de faire dans la nuit une série de rondes, vérifiées le lendemain, à l'aide de contrôleurs automatiques de modèles divers, dont certains d'ailleurs, ne s'opposent qu'insuffisamment aux possibilités de fraudes. A propos des rondes, il a pu être constaté dans un asile privé, faisant fonctions, que le veilleur se faisait accompagner par un malade promu « porte-fanal ». L'incorrection d'une telle pratique a été signalée: un malade — le volontariat n'est pas une excuse — a un droit absolu au repos nocturne et un infirmier ne doit pas faire faire son métier.

Dans quelques établissements, une garde permanente de nuit est assurée par un personnel spécial de veille dans certains quartiers difficiles, notamment aux agités, aux épileptiques et à l'infirmerie où les malades ont, plus particulièrement, besoin de surveillance et de soins, et par la présence, dans d'autres quartiers, d'infirmiers couchant à tour de rôle dans une chambre de garde.

Dans d'autres asiles, enfin, avec ou sans loi de 8 heures, il existe, pour être répartie dans les différents quartiers, une équipe entièrement distincte de celle de jour, composée de veilleurs spécialisés.

La question du service de nuit reste parfois difficile, en raison de l'insuffisance numérique et professionnelle du personnel infirmier. L'Inspection générale insiste à nouveau sur la nécessité de l'assurer d'une manière convenable et continue, dans tous les locaux occupés par des hospitalisés ayant, en raison de leur état physique ou mental, besoin de surveillance spéciale, laquelle ne peut être assurée par des infirmiers en service permanent de jour et de nuit, couchant avec les malades dans les dortoirs eux-mêmes.

La tendance actuelle, dans les modifications les plus récentes, consiste à faire effectuer le service par un personnel spécial, dit personnel de veille. Elle se heurte parfois à des difficultés d'application de plusieurs ordres. La spécialisation totale d'infirmiers connaissant mal les malades, n'est peut-être pas toujours le dernier

mot dans l'intérêt du service. Il peut aussi bien s'accommoder d'un roulement exécuté par des agents de jour mieux éduqués, à condition bien entendu, que ce service de garde soit accompagné du repos indispensable. Par ailleurs, l'équipe de nuit doit être surveillée avec l'attention nécessaire, pour que la veille corresponde à autre chose qu'à une vaine institution réglementaire. Le relevé d'incidents (malades mis en cellules la nuit avec une camisole, accidents ou crises passés inaperçus et diagnostiqués à la visite du matin....) ou la constatation que certains veilleurs ont pu parfois, leur service terminé, aller se livrer immédiatement à l'extérieur à des travaux pénibles, montre qu'il n'est pas inutile d'insister sur ce point.

Comme il n'est pas possible de placer partout des infirmiers en nombre tel que l'on puisse parer à toutes complications exceptionnelles, il est sage de prévoir des sonneries d'appel et des moyens d'alerter facilement, le cas échéant, le personnel infirmier au repos, logé dans l'établissement.

Service de garde. Suppléances médicales. —

Le service de garde permanente qui doit être assuré dans les établissements d'aliénés, en raison des incidents nécessitant des soins d'urgence et une intervention rapide, ne manque pas, dans certains cas, de présenter quelques lacunes regrettables. Il en est ainsi quand il n'y a qu'un médecin, pour si dévoué qu'il soit, et que les places d'internes restent longtemps vacantes. La présence d'un seul interne n'est du reste pas suffisante, et ceci, sans soulever à son sujet la question de la loi de 8 heures qui s'appliquerait aussi légitimement qu'à d'autres agents. C'est ainsi qu'au moment d'une inspection, aucun médecin ne se trouvait en mesure d'assister à son début, le directeur-médecin étant en congé régulier de 24 heures, tandis que l'interne avait été appelé à la ferme, distante de 4 kilomètres, pour porter ses soins à un malade. Des progrès sont donc à réaliser. Il est fâcheux que des postes de second médecin restent si longtemps vacants dans les mêmes asiles, au point que, par endroits, on en aurait envisagé la suppression, et il y a lieu d'espérer que les prochains concours permettront l'organisation d'un service plus régulier partout où le second médecin est prévu, sans préjudice d'utiles créations de postes, aussitôt que les circonstances le permettront.

La question des suppléances médicales, en cas d'absence par congé ou maladie, facile à résoudre dans les asiles possédant plusieurs médecins « résidant » mérite une sérieuse attention à l'endroit des asiles à médecin unique. Elle n'est pas sans soulever, à l'occasion, de grandes difficultés, telles ,qu'il a pu être relevé, au cours de la tournée, que certains médecins s'abstenaient, sur d'assez longues périodes, de prendre leurs congés annuels réguliers. L'Inspection générale avait cru qu'on pouvait résoudre la question en nommant au concours, en surnombre; des médecins « provisoires » pour un an. Une autre opinion consistait à astreindre à l'obligation de faire un

certain nombre de remplacements annuels, les médecins mis en disponibilité, pour convenances personnelles, sans avoir occupé de poste. C'était leur faire ainsi reconnaître la faveur que constituait une telle disponibilité, qui leur permettait, à la fois, de tenter leur chance ailleurs et de ménager l'avenir en se réservant de rentrer dans les cadres. L'une et l'autre solution ne peuvent être retenues : la disponibilité ayant justement disparu sous la forme qui vient d'être rappelée et la nomination en surnombre paraissant actuellement se présenter comme impossible, du fait que même l'attribution des places régulièrement mises au concours, est devenue difficile par suite de non acceptations (Cf. supra). Dans ces conditions, la question des suppléances par des médecins, plus ou moins étrangers à la psychiatrie, absorbés par leur clientèle, devra être envisagée à nouveau s'il faut y répondre, dans l'intérêt du service, par des mesures d'ensemble.

Tenue des écritures légales et réglementaires. —

Différentes observations ont été relevées à ce sujet au cours de la tournée. Celles qui portent sur la tenue des cahiers de visite et de pharmacie, les rapports journaliers des surveillants, etc.. sont, dans l'ensemble, des observations de détail. Elles peuvent céder le pas à des considérations plus importantes ayant trait aux observations médicale « au livre de la loi » et au rapport semestriel des maintenus.

Observations médicales. —

Les observations médicales prescrites par le règlement modèle (art. 61 à 64) qui en fixe dans les grandes lignes la teneur obligatoire et dont l'Inspection générale, dans son précédent rapport, a souligné le grand intérêt au point de vue scientifique et administratif ont donné lieu, au cours de la tournée 1922, à d'assez fréquentes remarques. Leur rédaction, leur conservation (dans le bureau du médecin, dans les quartiers, dans des meubles fermant ou non à clef, chez les chefs de quartiers) ; ont permis de se rendre compte d'habitudes variables d'un établissement ou même d'un service à un autre. Certaines d'entre elles motivent des correctifs, en particulier en ce qui concerne le secret qu'il convient d'assurer. Il est des établissements où les observations individuelles sont inexistantes. Ainsi, dans un asile privé faisant fonctions, on ne peut être renseigné sur la situation d'un malade déterminé que par le dossier administratif ou les registres de la loi. Dans un autre on ne peut présenter comme observations médicales que les feuilles volantes des rapports quotidiens des surveillants, réunies et reliées en fin d'année pour être conservée aux archives de la direction. Dans des services d'asiles privés ayant à leur tête un médecin spécialisé, elles sont rédigées

et tenues dans la même forme que dans les asiles départementaux, ce qui ne veut pas dire qu'elles soient toujours suffisantes. On peut noter, à l'occasion, dans ces derniers établissements, à côté d'observations satisfaisantes en tous points (ce sont surtout, parfois, celles destinées à la poursuite de travaux cliniques personnels) des observations non à jour. Complètes en général, à l'entrée et à la quinzaine, il arrive qu'elles ne portent aucune autre indication, même sommaire, de l'histoire pathologique d'un malade en traitement depuis un temps plus ou moins long. L'exposé sommaire du traitement, prescrit par le règlement, n'y figure guère, dans la majorité des cas, que lorsqu'une maladie incidente a donné lieu à l'établissement d'une feuille de température ou lorsque des courbes ou des fiches sont établies pour garder la mention de la fréquence des crises épileptiques, la trace des pesées périodiques, etc.

Parfois la mention des autopsies pratiquées et de leurs résultats n'y figure pas davantage, de telle sorte qu'on peut parler, dans certains cas, d'observation sans autopsies, comme dans d'autres, d'autopsies sans observation, lorsque le procès-verbal réglementaire a été rédigé et figure dans un registre spécial, mais que l'histoire du malade ne ressort que des certificats.

Lorsque des observations particulièrement importantes constituant le fruit d'un gros travail personnel dont on ne peut contester la propriété à son auteur, sont conservées par lui à son domicile, pour les études auxquelles il s'intéresse, il n'en est pas moins fâcheux que cette circonstance puisse, en quelques cas, correspondre à l'absence de toute observation destinée : au dossier médical complet, — qui doit rester aux archives, et être communiquée, si le malade change de service. — Il est facile d'extraire, dans ce but, des observations d'ordre personnel, tout au moins l'abrégé historique de la maladie, l'indication de ses causes et l'exposé sommaire du traitement dont parlent les prescriptions réglementaires qui doivent être respectées.

Dans les services comportant des infirmiers instruits, de bons formulaires de renseignements à demander aux familles ou au médecin traitant, des internes de valeur, ces prescriptions réglementaires peuvent être, et elles le sont souvent, plus largement exécutées. Les observations contiennent la série des renseignements minima, et certaines d'entre elles d'intêret particulier, rédigées, mises au courant sous le contrôle, voire la dictée du chef de service, sont des plus détaillées. Il ne peut, qu'exceptionnellement, en être ainsi dans les asiles où le médecin a sous sa direction un nombre considérable d'hospitalisés et où il ne dispose d'aucune collaboration vraiment utile. Aussi les remarques présentées à propos des observations médicales ne permettent pas de conclure, dans la plupart des cas, à des négligences et elles ne s'adressent guère en fin de compte, dans de nombreuses circonstances où un effort considérable reste à l'actif du chef de service, qu'à l'absence ou au désintérêt des internes et qu'à l'insuffisante instruction du personnel. Les

renseignements et notes émanant du personnel, si le recrutement était amélioré devraient pouvoir permettre de tenir au jour le jour des fiches particulières à chaque hospitalisé, gardant trace des épisodes intéressants (délire, emploi des moyens de contrainte, changement de quartiers, etc...) et facilitant la constitution des observations médicales, destinées à les enregistrer et à les commenter sans lacunes importantes.

C'est dans ces conditions, surtout, que les annotations mensuelles sur les registres de la loi et la confection du rapport semestriel qui sont toujours une excellente occasion de revoir un malade plus en détail, et d'examiner à nouveau son observation, se présentent aussi pour le chef de service comme un non moins bon moment pour combler les dites lacunes, en notant sur la feuille d'observation individuelle, ne serait-ce qu'en quelques mots, l'état clinique au moment de l'examen.

Livre de la loi. —

Dans la plupart des asiles on désigne couramment sous ce nom, ou sous celui de registre matricule, les registres prévus aux articles 12 et 18 de la loi de 1838. Ils sont un des éléments essentiels de la surveillance des établissements d'aliénés car ils doivent être présentés aux personnes chargées par la loi de leur visite.

Des registres distincts doivent être ouverts et s'appliquer, l'un aux placements volontaires (article 12), l'autre aux placements d'office (l'article 18, mentionne expressément « registre semblable à celui qui est prescrit par l'article 12 »). En pratique, cette disposition légale n'est pas toujours respectée, il s'en faut, et l'Inspection générale a relevé à nouveau des variations assez notables dans divers établissements visités où l'on pratique la confusion dans le même registre des deux modes de placement, accompagnée ou non d'une différenciation par sexe, par département, etc.

Dans les asiles importants possédant plusieurs médecins-chefs de service, on tient parfois un registre pour chacun d'eux. Cette disposition, qui ne peut du reste pas s'opposer à la tenue des deux registres prévus par la loi pour les placements volontaires et d'office, est susceptible de favoriser la régularité des annotations mensuelles. Une autre disposition adoptée dans le même but a consisté à munir des médecins éloignés de la partie centrale de l'asile et des bureaux de la direction où les registres sont conservés, d'une fiche établie sur papier assez résistant et sur laquelle le chef de service porte tous les mois, personnellement, ses annotations. La fiche de chaque malade est conservée dans l'observation médicale d'où elle est extraite en temps voulu pour être transmise à la direction et recopiée sur le livre de la loi. Cette copie est d'autant plus facile à effectuer que chaque fiche indique d'une façon très apparente, à l'encre rouge, le numéro matricule du malade, le numéro du registre et le folio correspondant.

Le folio réservé à un malade, en tenant compte de toutes les mentions obligatoires de l'article 12 (auxquelles il est bon de toujours ajouter, comme le pratiquent certains établissements, mention s'il y a lieu, de la nomination d'un administrateur provisoire judiciaire) doit être le tableau résumé de sa vie à l'asile et permettre de connaître rapidement et facilement son histoire.

Ce résumé obligatoire est d'autant plus nécessaire que les observations médicales réglementaires sont parfois, comme il a été constaté, sommaires, irrégulièrement prises, difficilement lisibles, ou inexistantes. Il est de nature à permettre aux visites d'être efficaces. Les visiteurs peuvent apprécier le soin avec lequel le registre est tenu, celui apporté à la rédaction des certificats, etc..... Au cas où quelque chose leur paraît anormal, il leur est loisible de voir spécialement le malade intéressé. Ils peuvent, de même, s'y reporter, la visite terminée, pour s'enquérir de la situation d'un malade dont ils ont reçu la réclamation.

C'est dans des conditions analogues que les opérations de l'Inspection générale ont permis de présenter dans les rapports particuliers, une série de remarques concernant surtout la tenue matérielle et l'existence des registres en question, le relevé de quelques lacunes dans la régularité des annotations mensuelles; leur caractère parfois insuffisamment explicite, même lorsque la situation clinique ne comporte en principe que les annotations stéréotypées inévitables pour une série de chroniques; leur absence pendant certaines périodes au cours desquelles on s'est, dans quelques établissements, contenté de relever copie de bulletins de santé adressés aux familles qui sont souvent d'une extrême banalité, etc... Dans un asile privé, l'attention a été attirée sur la situation d'un malade en traitement depuis plus de deux ans, au sujet duquel le registre portait seulement copie des certificats d'entrée et de quinzaine particulièrement dubitatifs quant à l'existence de troubles mentaux. L'inspection a démontré l'existence de symptômes très nettement délirants justifiant le maintien, lesquels dans ces conditions auraient dû faire l'objet des annotations légales. Dans un important asile départemental de l'Ouest il a été constaté que 34 malades, reliquat des 123 transférés après la déclaration de guerre, lors de l'évacuation des asiles parisiens, sous forme de « dépôt provisoire » prolongé jusqu'en 1922, n'avaient fait l'objet d'aucune inscription au livre de la loi.

D'une façon générale, il est désirable que les annotations médicales du livre de la loi fassent l'objet de plus de soins, sans préjudice des observations individuelles réglementaires plus techniques qui répondent à un autre objet. Il convient de remarquer, du reste, que si le texte portant révision de la loi de 1838 adopté par la Chambre des Députés en 1907, restreignait l'obligation légale des annotations médicales à une par trimestre après un an de séjour, il n'en conservait pas moins le principe des annotations mensuelles au cours de la première année et qu'il le complétait même par celui

d'annotations hebdomadaires obligatoires durant le premier mois de traitement.

Il n'a pas été présenté d'observations au cours de la tournée en ce qui concerne l'inscription sur le livre de la loi (circulaire du 15 janvier 1866) des certificats rédigés par les médecins inspecteurs chargés par les préfets, en application de l'article 9 de la loi de 1838, de visiter les personnes placées volontairement dans les établissements privés, si ce n'est que le délai de 3 jours n'a pas paru toujours strictement observé. Les garanties et le contrôle auxquels répond la prescription légale, qui supposerait, des médecins inspecteurs de compétence spéciale, des aliénistes qualifiés qu'on ne trouve en général que dans les grands centres, sont aussi bien assurés par la présence, dans les établissements privés faisant fonctions d'asiles publics, de médecins recrutés aux concours obligatoirement imposés par le décret du 3 janvier 1922.

De même, aucun inspecteur général n'a relevé en s'enquérant, au cours de l'examen des registres, de la surveillance judiciaire et administrative exercée sur les asiles en exécution de l'article 4 de la loi, que des observations aient accompagné le visa apposé dans les conditions de l'article 12. Les visites obligatoires prescrites aux procureurs de la République tous les 3 mois dans les établissements privés, tous les 6 mois dans les établissements publics, ont été effectuées dans tous les établissements inspectés, ainsi qu'il résulte du relevé de la date de leurs différents visas.

Rapports semestriels, dit rapport des maintenus. —

Les rapports semestriels prescrits par l'article 20 de la loi de 1838 à propos desquels l'Inspection générale avait antérieurement, tout en soulignant leur caractère obligatoire, exprimé l'avis qu'ils pourraient en certaines occurences, ne pas revêtir une forme compliquée ou d'inutiles développements, sont actuellement rédigés surtout, sous forme d'états de modèles variés, mais comportant en plusieurs colonnes toutes les mentions utiles (numéro d'ordre, nom et prénoms, date de l'entrée, état du malade, diagnostic, résultat du traitement, avis du médecin sur l'opportunité du maintien ou de la sortie, décision du préfet). Sous cette forme simplifiée, ils ont paru, et faciles à établir, et suffisants pour satisfaire aux prescriptions légales dans les conditions ordinaires. Les cas particuliers pouvant toujours donner lieu à un certificat spécial de situation, spontané ou demandé.

L'intérêt de ces états semestriels, en ce qui concerne plus particulièrement les malades qui pourraient être traités ailleurs et le désencombrement des asiles, était dégagé par circulaire du 10 novembre 1906 dans des termes qui restent toujours d'actualité. La même circulaire a créé un rapport semestriel spécial qu'il appartient aux préfets d'adresser à l'administration centrale à propos du fonctionnement de chaque établissement. Il motive de la part de leurs

directeurs-médecins la préparation d'une série de renseignements, notamment en ce qui concerne les améliorations apportées au fonctionnement de l'asile, qui leur fournit une occasion nouvelle d'indiquer les plus urgentes.

C. — *Sorties.*

Les rapports annuels dont il a déjà été question au chapitre « population » fournissent, à propos des sorties, un certain nombre de renseignements qui ont fait l'objet d'un examen sur place. Il est du reste assez difficile d'en tirer des conclusions générales pour apprécier le rendement proportionnel comparé de chaque établissement. Celui-ci est, en effet, influencé par la précocité des admissions qui est toujours loin d'être la règle, par leur nature (admissions locales, entrées par transfert d'incurab es d'asiles encombrés) etc.. La différence des pourcentages portant sur les guérisons et les améliorations relève de conditions et de causes diverses : retrait par les familles, sorties plus ou moins précoce de malades considérés comme insuffisamment améliorés, sorties d'essai... sans parler de l'influence d'autres facteurs qui méritent à l'occasion une analyse spéciale.

D'ailleurs, les statistiques médicales récapitulatives, pour lesquelles l'Inspection générale a déjà conclu à la nécessité d'une coordination et de plus d'uniformité, qui classent d'une manière générale les sorties, non compris les décès, en guérison, améliorations, transferts et autres causes, devraient dans le sens constaté pour certains établissements, apporter plus de clarté dans cette dernière rubrique en faisant apparaître spécialement, entre autres, le nombre des malades retirés dans le même état qu'à leur entrée, celui des placements dans les hôpitaux-hospices (ou les services ouverts) éventuellement, celui des placements non motivés, « non reconnus aliénés », etc...

De leur côté, les statistiques d'ordre plus spécialement administratif, gagneraient en précision en faisant ressortir pour les aliénés placés volontairement et ceux placés d'office, le nombre des sorties rapportées aux mécanismes réglés par la loi : sorties par guérison, sorties réclamées par les personnes désignées par l'article 14 en matière de placements volontaires, oppositions des ayants droit, oppositions médico-administratives par transformation du placement volontaire en placement d'office, sorties ordonnées par arrêté préfectoral ou en vertu d'un jugement du tribunal, rendu sur recours judiciaire de l'article 29.

Les modalités de la sortie, que la guérison soit obtenue ou non, qu'une rémission se soit produite ou non dans l'état mental, réglées par les prescriptions légales et réglementaires pour protéger la liberté individuelle et faciliter le retour des malades à la liberté, ne vont pas sans soulever un certain nombre de questions intéressantes visant leur application, dont l'examen d'ensemble donnerait matière

à développements. Le présent rapport se bornera à présenter les observations portant sur quelques cas particuliers de la dernière tournée.

Certificats aux fins de sortie. —

Si l'initiative de la sortie n'appartient pas toujours au médecin, du moins les formalités qu'elle nécessite motivent-elles son intervention. Elle se traduit par la rédaction de certificats de guérison, de situation, de certificats aux fins de sortie, et par des rapports semestriels.

C'est au médecin qu'il appartient d'accomplir en temps voulu les formalités d'admission dans un établissement approprié des aliénés assistés inoffensifs, dont le maintien à l'asile ne s'impose pas, atteints d'affections intercurrentes chroniques, de cécité, de tuberculose, et de ceux, infirmes ou vieillards, qui sont incapables de subvenir à leurs besoins. Ce point de vue doit être rappelé à l'attention des médecins et à celle de l'administration et des services départementaux d'assistance qui se doivent de hâter les solutions utiles.

Dans un autre ordre d'idées, il semble bien que le législateur ait voulu, à très juste raison, se préoccuper de l'avenir du malade et que les prescriptions de l'article 15 de la loi de 1838 justifient pleinement la coutume qui consiste à établir à la sortie un certificat médical détaillé, alors que trop fréquemment on se contente d'un simple avis de mise en liberté avec une formule vague, « guérison, amélioration », ou d'un certificat médical stéréotypé, et insuffisant, tel que : « guéri des troubles mentaux qui ont nécessité son internement » ou, « peut être rendu à sa famille ». Il paraît désirable que le certificat médical indique à l'occasion les symptômes, présentés, les troubles permanents s'il y a lieu, la surveillance à exercer, la possibilité de récidives ainsi que toutes indications utiles imposées par les cas particuliers.

Certains cas sont particulièrement délicats, notamment en matière de sorties requises ou réclamées : convalescence trop récente, sorties prématurées, intermittences, guérison non confirmée..., qui risquent de compromettre en outre les intérets matériels des malades et peuvent ainsi, par la suite, devenir une cause d'aggravation de l'état mental. De même, l'absence de danger pour autrui n'implique pas l'absence de danger pour l'aliéné quant à sa personne ; parfois, l'état physique du malade peut faire craindre son décès pendant le trajet. Pour toute l'attention et la prudence nécessaires, il conviendrait que la législation future armât le médecin au mieux des intérêts en cause.

Les modifications désirables en ce qui concerne la sortie des criminels et délinquants « irresponsables », ont été envisagées précédemment.

Assistance après la sortie. —

Les quelques remarques précédentes appellent spécialement l'attention sur la nécessité de prolonger après la sortie, dans certains

cas tout au moins, l'assistance assurée pendant le séjour à l'asile.

Cette assistance, particulièrement utile pendant la période de convalescence, au cours des psychoses en rémission, et pour assurer la prophylaxie des rechutes et des récidives, ne fait pas l'objet de dispositions législatives ou réglementaires spéciales.

Les colonies familiales ne constituent pas du reste, à vrai dire, une assistance après la sortie, puisque les seules actuellement créées, dans l'Allier et le Cher par le département de la Seine, pour aliénés inoffensifs, reçoivent des malades considérés comme internés. Au moment de la tournée, un département de l'Ouest se préoccupait de la possibilité d'organiser des placements familiaux, pour désencombrer son asile.

Des dispensaires et consultations psychiatriques sont actuellement en projet dans divers départements. Ils ont paru mériter des encouragements réels.

Les sociétés de patronage préconisées à diverses reprises par l'administration centrale (circulaire du 9 février 1892) n'existent pas dans la plupart des départements visités. Au surplus, celles qui ont été créées n'ont ni l'extension ni la vitalité désirables.

Sorties d'essai. —

Depuis longtemps pratiquées « en marge de la loi » grâce à l'application large de l'article 170 du règlement, elles ont fait l'objet d'intéressantes communications et discussions. Elles présentent un intérêt clinique et thérapeutique de premier ordre, car elles constituent, ainsi qu'on l'a souvent répété, la pierre de touche de la guérison. Elles offrent, en cas de récidive l'avantage d'une prompte réintégration.

Leur mode d'application a été apprécié en 1911 par l'Inspection générale, qui indiquait les lignes essentielles d'une réglementation éventuelle. Aucun fait nouveau n'est intervenu depuis, mais il n'a point semblé au cours de la dernière tournée que leur pratique ait subi un recul.

Dans certains départements, qui se sont préoccupés de la question avec précision, des coutumes et des règlements locaux se sont montrés satisfaisants et n'ont pas donné lieu à incidents. Le seul dont l'Inspection générale a eu à connaître a fait l'objet d'un rapport spécial.

Si, au point de vue médical, l'utilité de ces sorties apparaît incontestable malgré quelques controverses, il n'en reste pas moins vrai que leur pratique ne doit s'appliquer qu'à bon escient. Il faut songer aux responsabilités éventuelles et aux incidents possibles qui, fâcheusement exploités, pourraient être de nature à faire abandonner, par endroits, une pratique extra-légale.

Aussi, lorsqu'un congé est sollicité, l'Inspection générale estime-t-elle indispensable que le médecin examine attentivement, dans chaque cas d'espèce, plus spécialement :

a) l'état pathologique en cause pour déterminer exactement l'utilité et l'inocuité de la sortie envisagée,

b) le niveau intellectuel et moral du milieu familial où le malade sera appelé à vivre, l'autorité qui pourra être exercée sur lui (engagement du répondant),

c) l'intérêt personnel que pourraient avoir des tiers à une sortie momentanée (questions pécuniaires au sujet desquelles des renseignements précis doivent être provoquées, dangers de captation, etc).

En dehors des pures considérations cliniques, nombre de questions se posent encore à propos des sorties d'essai : unification de leur formule, situation juridique de l'aliéné pendant la durée du congé (validité des actes, administration des biens, intérêts matériels), détermination des délais et des formes de la réintégration, mesures à prendre en cas de non réintégration, surveillance médicale éventuelle pendant le congé, examen à la fin du congé, attributions des préfets quand il s'agit de statuer au sujet de malades, d'un autre département, placés d'office dans un asile interdépartemental.

Il semble donc que la législation future — la nécessité n'en a pas échappé aux auteurs de projets ou propositions de loi portant révision du régime des aliénés — régularisera les sorties d'essai pour leur donner une base solide, et en réglera tout au moins les principes généraux, qui permettront à la réglementation consécutive de déterminer les modalités d'exécution, en tenant compte des coutumes actuelles, variables selon les départements, dont une expérience déjà ancienne aura permis d'apprécier la valeur ou les points faibles.

Évasions. —

La prévention des évasions met en cause l'organisation de la surveillance (au quartier, au cours du travail) l'aménagement des locaux, l'organisation de quartiers spéciaux pour aliénés dangereux et difficiles. Les causes habituelles des évasions peuvent, en effet, être classées sous trois rubriques principales : dispositions défectueuses des locaux, insuffisance numérique du personnel, négligence de ce personnel. Il serait bon que des prescriptions réglementaires assez précises intervinssent à cet égard, sans préjudice de l'adaptation et de l'aménagement des quartiers de surveillance, de la détermination du nombre des infirmiers à y affecter, de l'organisation de la surveillance nocturne, et de la rédaction des instructions indispensables en une courte notice dont chaque agent recevrait un exemplaire.

Cependant, toutes les évasions n'ont pas les mêmes conséquences, et il est à remarquer que leur éventualité a été envisagée par le règlement du service intérieur. Non point que cet incident revête ainsi un caractère normal. Du moins est-il prévu, ce qui peut atténuer la

pusillanimité de certains médecins concernant l'emploi au travail, l'opendoor, la suppression des moyens de contrainte.

Toutes ces méthodes, même les plus libérales, c'est un fait d'expérience, peuvent être mises en pratique sans imprudence vraie, à la condition, pour le médecin, de bien connaître ses malades, d'exercer sur le personnel l'autorité voulue et de ne relâcher la surveillance nécessaire qu'en connaissance de cause.

Dans certains établissements, l'habitude existe de prévenir, lors de chaque évasion, les brigades voisines de gendarmerie en indiquant le signalement du malade évadé. Cette façon de faire peut être envisagée lors de l'évasion d'un aliéné dont on a de réelles raisons de suspecter des réactions possibles et le danger des accidents qui pourraient en résulter. Mais l'Inspection générale ne pense par qu'elle doive toujours être mise systématiquement en pratique. L'intervention de la force publique à l'égard des aliénés est en effet expressément condamnée dans l'esprit des dispositions légales et réglementaires, et il n'est pas inutile de rappeler la circulaire du Ministre de la Guerre, du 17 décembre 1918, au sujet de l'emploi abusif de la gendarmerie et de son concours pour l'emploi de missions ne rentrant pas exactement dans ses attributions.

Le médecin doit toujours rédiger un certificat indiquant en particulier les mesures à prendre, et indiquant si le malade peut être laissé en liberté ou si sa réintégration à l'asile est nécessaire. Ce certificat n'est pas toujours intégralement transcrit, comme il serait désirable, sur le registre de la loi. Il est transmis au préfet, qui a dû, au reste, être averti immédiatement par le directeur (règlement, article 24).

Au cas de réintégration, il faudrait que fut comblée la lacune de la réglementation qui ne dit pas comment et dans quels détails elle peut avoir lieu. La réintégration sans formalités ne pourrait avoirlieu que dans un délai assez rapproché de l'évasion et « en quelque sorte sous le coup d'une poursuite immédiate » (circulaire, Intérieur, 20 décembre 1842; Conseil d'État, 15 février 1888). En pratique, on considère que le délai peut être plus long et il y a intérêt à noter que c'est le délai de quinze jours qui a été adopté par le texte de la proposition de la loi votée par la Chambre en 1907. Ce délai a été admis par le Conseil supérieur de l'Assistance publique et inscrit à nouveau dans le rapport présenté au Sénat en 1913.

Transferts. —

Lorsqu'un ou plusieurs malades quittent un asile pour être hospitalisés dans un autre établissement, un certificat médical indique les particularités de l'affection et le nombre des agents nécessaires pour les accompagner. On s'accorde à reconnaître qu'un seul infirmier ne peut être chargé de transférer même un malade unique. S'il est prudent de ne pas oublier cette règle, il n'y a aucune raison qui puisse motiver les exagérations en sens contraire, ainsi qu'il a été noté en vérifiant le détail des dépenses de transfèrement; qui ont

permis de constater qu'elles avaient parfois un caractère excessif et que le nombre des agents appelés à y procéder était parfois, d'une façon indéniable, en disproportion du nombre des malades transférés.

L'Inspection générale trouverait bon que les agents appelés à opérer un transfert fussent pris, autant que possible, parmi ceux qui connaissent le malade. La pratique qui consiste à les faire accompagner par des infirmiers de l'asile récepteur est à rejeter d'une façon générale. De même, celle qui utilise pour ces opérations des fonctionnaires ou agents des services généraux ou administratifs. Ne devrait pas être tolérée celle qui permet à des personnes ne faisant pas partie du personnel, ainsi qu'il a pu être constaté pour la femme d'un fonctionnaire de l'asile, de prendre part à un transfert à destination d'une région de villégiature, ou celle, constatée dans un autre cas, qui a utilisé un économe qui avait, à l'époque d'un voyage à la capitale, mieux à faire à rester à son bureau, comme l'a démontré l'inspection de son service.

A la question des transferts, se lierait celle du choix de l'asile destinataire (encombrement, région d'origine des malades...) et celle posée, par ailleurs, par quelques médecins-directeurs, qui ont insisté, parfois non sans raison, à la suite d'incidents, sur certains inconvénients que présente l'utilisation des infirmiers de l'asile quand il s'agit de mettre quelqu'un à la disposition des familles pour opérer un internement (réactions possibles contre les infirmiers que le malade retrouvera plus tard dans l'établissement, imputation des responsabilités en cas de lutte ou d'accident, blessures d'infirmiers, blessures mutuelles). Elles posent de ce fait des problèmes qui mériteraient d'être réglés.

Décès. —

L'exécution des prescriptions réglementaires des articles 127 à 130 (décès, suicides, meurtres) n'a donné lieu dans les rapports particuliers à aucune importante remarque.

Cependant, en ce qui concerne les suicides, qui peuvent mettre éventuellement en cause, suivant la nature de la faute, faute lourde ou personnelle, faute de service ou administrative, les responsabilités personnelles des agents ou celles des administrations, il ne serait sans doute pas non plus superflu que la réglementation envisageât en détail, pour les prévenir, les précautions indispensables dans la construction et l'aménagement des locaux, dans l'organisation de la surveillance constante, les instructions au personnel infirmier dont la présence est la principale garantie contre les accidents de ce genre lorsqu'ils sont possibles à prévoir ou à éviter.

Les questions se rattachant à l'organisation ou à l'aménagement des salles et dépôts mortuaires. (Note de l'Inspection générale sur les constructions hospitalières N° 92, salle d'exposition, salle d'attente, salle d'autopsie, etc.) qui sont d'une installation encore souvent bien médiocre dans nombre d'établissements, et celles concernant la pratique des autopsies dans les asiles, ont fait l'objet d'observations dans le précédent rapport. Elles sont encore de mise aujourd'hui. Les autopsies continuent à être exceptionnelles dans plusieurs établissements, soit par suite d'installations défectueuses, soit par suite de l'insuffisance numérique du personnel médical. Les procès-verbaux ne paraissent toujours pas rédigés avec une grande régularité.

Leur réglementation a fait l'objet de l'article 66 du règlement modèle. Celle-ci, lors de la révision du règlement, devra être remplacée par des dispositions plus précises (conditions de l'autopsie, décision de l'opportunité, fixation non ambiguë des délais, des circonstances et des formes de l'opposition, règlement des difficultés, registre des procès-verbaux) qui méritent d'être formulées, en raison des difficultés qui se manifestent parfois en la matière. L'Inspection générale se bornera à faire un renvoi à l'importante circulaire du préfet de la Seine, du 28 juin 1904, aux directeurs des asiles de son ressort. Elle condense divers points, traite de diverses objections présentées à leur propos, et elle édicte des dispositions qui pourraient servir de base à une étude nouvelle de la question et à la réglementation plus explicite dont la nécessité se fait sentir.

V

ADMINISTRATION DES ASILES

Traités.

Certains départements n'ont pas encore d'asile public. Leur nombre allait diminuant avant la guerre et l'on avait pu enregister, successivement, soit de nouvelles fondations, soit des transformations du mode d'assistance, telles que la substitution d'un asile départemental à un quartier d'hospice. Un dernier projet d'édification, en Seine-et-Marne, a été ajourné par les événements.

Les inconvénients de l'absence d'asile public apparaissent notamment pour la Corse, qui doit envoyer sur le continent ses aliénés aigus eux-mêmes, et pour l'Algérie dont le transfert des aliénés dans des asiles métropolitains est depuis longtemps apparu comme une erreur, tandis que l'on a signalé les avantages moraux, médicaux, voire pécuniaires, que présenterait un asile local.

Ces lacunes donnent lieu aux traités que les départements — qu'ils n'aient pas leur asile ou qu'ils manquent de places vacantes — doivent passer conformément à l'article 1er de la loi du 30 juin 1838 avec « un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département ».

Au cours de la tournée dans les établissements publics, il a pu être noté que certains traités étaient de date ancienne, et que, sans modifications, ils avaient été prolongés d'année en année par simple

avis de service à service. En particulier, pour des transférés des asiles de la Seine, des conventions périodiques, par échange de lettres, ont souvent pris la place des traités proprement dits. En fait, l'Inspection n'a relevé qu'un cas où ce mode de procéder a donné lieu à contestations, mais il n'en reste pas moins que des traités suffisamment précis devraient être passés.

Traités avec les établissements privés.

Les traités passés par les départements avec les asiles privés à qui sont dévolues, de ce fait, les fonctions d'asile public, constituent un des actes les plus importants de la vie de ces établissements. Ils sont, avec le règlement du service intérieur, la base qui permet de contrôler l'exécution de leurs engagements.

Les traités sur lesquels le préfet était appelé à statuer lui-même, en vertu des décrets de 1852 et de 1861, relèvent des conseils généraux depuis que les lois de 1866 et 1871 leur ont remis le vote de toutes les questions financières relatives aux aliénés. Les préfets signent au nom du département, concurremment avec les directeurs des asiles intéressés.

Il convient de souligner l'importance majeure qu'il y a, pour les autorités locales, à se soucier de l'installation, de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement avec lequel elles traitent; en un mot, de se préoccuper, avant que de conclure, d'autre chose que du prix de journée.

Quelle que soit la durée de validité, le département doit stipuler le droit de mettre fin à la convention sous condition d'un préavis de six mois (circulaires du 5 août 1839 et du 16 août 1840). La conclusion et le renouvellement d'un traité ne devraient jamais se borner au prix de journée et à faire un renvoi aux dispositions du règlement de service intérieur approuvé. Ils devraient toujours être, pour les autorités locales, une occasion d'examiner à nouveau le règlement, de voir s'il a été rajeuni, complété, amendé en tant que de besoin, et surtout, de se rendre compte de la façon dont il est exécuté.

Il n'est pas absolument exceptionnel de trouver dans des établissements privés faisant fonctions d'asiles publics, un règlement manuscrit de date très ancienne, en unique exemplaire, dont le parfait état de propreté et de bonne conservation, semble indiquer combien peu il est consulté, comme il explique aussi l'oubli dans lequel ont pu tomber certaines de ses prescriptions.

L'examen du règlement intérieur à l'époque de la conclusion ou du renouvellement d'un traité, s'il était pratiqué méthodiquement et accompagné d'une visite sur place, permettrait, le cas échéant, de préciser ce qui concerne le régime alimentaire — qui, dans quelques asiles privés n'est pas fixé en quantités, — d'établir soigneusement les prestations réciproques et de combler toutes lacunes de ce règlement.

Les traités passés par les départements gagneraient, dans l'ensemble, à être plus complets. L'un d'eux, conclu par un département du Midi, a établi, pour les frais de séjour, la règle de l'application de la loi du 28 juin 1918 et du décret du 19 novembre sur le calcul du prix de journée dans les hôpitaux-hospices (application non encore étendue aux asiles publics). Il y a là une disposition originale, heureuse en ce sens qu'elle peut permettre un contrôle plus facile de la marche de l'établissement et de l'exécution des obligations réglementaires et contractuelles, en favorisant l'examen des comptes et de la comptabilité, examen parfois assez difficile dans un asile privé.

Commissions de surveillance.

Le rôle attribué par la loi et les règlements aux Commissions de surveillance est très étendu et leur action est capitale.

Il est d'excellentes commissions, mais, parfois, les attributions de surveillance, proprement dites, ne sont pas suffisamment exercées et, certaines commissions se bornent dans leurs séances à un rapide examen sur pièces ou même à l'homologation des propositions directoriales sans contrôle réel. A l'inverse, mais exceptionnellement, il a pu être relevé qu'une commission, exerçant pleinement sa mission, adressait au directeur des invitations à régler des détails de service et se comportait un peu à la façon d'une commission administrative (laquelle, on le sait, n'existe légalement que dans les asiles autonomes et les quartiers d'hospices).

Quant à la désignation des membres de la commission, dont le choix, qui présente quelques difficultés dans les petits départements, incombe aux préfets, des coutumes se sont établies qui gagneraient à être mises au point, sinon à être réglementées.

D'autre part, semble assez fréquente la tendance à choisir des personnalités investies de fonctions électives. On a souligné les inconvénients qui peuvent en résulter, inhérents à la politique locale et, d'ailleurs, certains de ces mandataires ne disposent pas des loisirs suffisants pour se consacrer avec régularité à la surveillance de l'asile.

Cependant, l'Inspection générale, comme en 1874, estime nécessaire la présence d'un conseiller général, en raison même des attributions de l'assemblée départementale en ce qui touche les finances de l'asile.

D'autre part, il est de règle de choisir ou un officier ministériel, ou un ancien magistrat, qui remplit habituellement les fonctions d'administrateur provisoire des biens des aliénés non interdits. Cette pratique très heureuse doit être consacrée par des textes réglementaires.

Pour la désignation des autres membres, il est particulièrement indiqué de faire appel à des personnes ayant des aptitudes en matière d'hygiène, d'administration, d'agriculture, et susceptibles de porter au service un intérêt effectif.

En ce qui concerne le renouvellement des membres dont le mandat est expiré, dans certains asiles s'est créé l'habitude de la fonction à vie. Cette coutume est regrettable quand il s'agit de commissaires qui, en raison de leur état de santé ou de leur âge, ne peuvent plus assister assidûment aux séances. Il y aurait intérêt à remplacer les commissaires habituellement défaillants. Les séances, malgré des prescriptions précises et réitérées, n'ont pas toujours lieu de façon régulière, parfois elles ne sont pas tenues à l'intérieur de l'établissement; enfin, il advient que le quorum n'est pas atteint et que des membres soient appelés « après coup » à signer le procès-verbal de séances auxquelles ils n'ont pas assisté.

Ces irrégularités portent atteinte à l'institution même des commissions de surveillance. Les prescriptions légales et réglementaires devraient être expressément rappelées.

Administration provisoire.

La question de la gestion des biens des aliénés non interdits a fait l'objet dans le rapport de 1911 d'une longue étude à laquelle le présent rapport peut se borner à faire un renvoi, mais non sans regretter à nouveau que les commissions de surveillance instituées auprès des asiles privés faisant fonctions d'asiles publics, ne soient pas habilitées pour assurer l'administration provisoire. La lacune de la loi de 1838, qui n'a organisé l'administration légale des commissions que pour les asiles publics, est toujours apparue comme des plus graves et sur laquelle la présence actuelle de nombreux pensionnés militaires attire plus que jamais l'attention.

SERVICES D'ADMINISTRATION

Direction.

Les secrétariats administratifs de la direction (aujourd'hui, en quelques asiles, occupés par des femmes) sont, en général, matériellement bien tenus et l'Inspection a pu, presque toujours, obtenir rapidement communication des dossiers et des réponses essentielles aux diverses questions posées. L'intérêt que certains directeurs et directeurs-médecins portent aux choses administratives, se traduit non seulement par la tenue méthodique des secrétariats, mais encore par l'existence de règlements élaborés pour servir de guide à leurs collaborateurs, ou par des tableaux, concernant la situation d'asiles de diverses régions, dont la réunion montre le souci de se tenir en contact avec d'autres établissements pour en tirer d'utiles comparaisons.

Néanmoins, divers rapports particuliers ont pu présenter des observations, en dehors de celles dont le livre de la loi a fait l'objet, notamment en ce qui concerne la mise à jour du règlement, le dossier

du personnel, le service des archives, l'emploi de malades dans les secrétariats. Des incidents qui ont nécessité l'intervention de l'Inspection générale ont démontré les sérieux inconvénients de cette utilisation encore trop fréquente dans ces secrétariats de direction. Il conviendrait d'interdire d'une façon absolue, l'emploi des hospitalisés dans tout travail susceptible de leur permettre de connaître des dossiers ou documents placés sous la garantie du secret professionnel.

Dans aucun des asiles visités n'a été constatée l'existence de dossiers complets du personnel, bien établis ; dans la plupart d'entre eux tout se borne à la tenue du livre réglementaire (article 13, 3°), le registre matricule du personnel. Cependant, une pratique intéressante apparaît : celle d'inscrire sommairement, en face du nom des infirmiers ou préposés (dont l'instabilité est si grande, on l'a vu), les circonstances de leur départ. Il est, ainsi, facile, s'ils sollicitent ultérieurement une réintégration, d'apprécier — même pour un nouveau directeur — l'opportunité de les accepter.

Le service des archives (locaux y affectés, répertoire, classement, facilité et méthode des recherches) laisse parfois à désirer, notamment quant à l'absence des plans et devis des travaux exécutés. Même pour des asiles assez récemment construits, les architectes se sont abstenus, malgré les sollicitations des directeurs, de remettre les plans. Il est pourtant indispensable de pouvoir s'y référer. Un Inspecteur général n'a pu être fixé avec certitude sur la provenance de distributions d'eau (double canalisation, potable et non potable), qu'après avoir convoqué l'architecte qui a dû être formellement invité à remettre tous documents utiles.

Dans des services tenus avec soin, on relève sur un registre spécial, la copie de documents importants concernant l'histoire de l'asile, de même que les observations des rapports particuliers d'Inspection générale. Par ailleurs, on établit et classe provisoirement tous documents appropriés, en vue de faciliter la rédaction du compte moral et administratif, et susceptibles de faire l'objet d'utiles développements avant d'être versés aux archives.

Recette.

Les écritures du service de la recette, soumises aux vérifications de l'administration des Finances, sont, dans l'ensemble, bien tenues et le service de la comptabilité deniers est généralement bien assuré dans les asiles publics.

L'état de caisse a été parfois peu satisfaisant au cours des hostilités. Il y a eu des déficits, en raison, soit de la disparition d'avances antérieurement constituées, et absorbées par des constructions et aménagements divers, soit de la modicité des prix de journée, tardivement relevés ou ne correspondant plus à la hausse des traitements et denrées, soit même du fait de l'importance des restes à recouvrer sur

d'autres départements, voire même sur des familles, et, en définitive, des difficultés de trésorerie se sont manifestées à divers moments.

D'une façon générale, après adoption de mesures appropriées, on a pu assister à un relèvement des situations de caisse et, même, à une reconstitution partielle des fonds de roulement et des disponibilités indispensables pour un fonctionnement normal et l'exécution de quelques travaux urgents. Il convient seulement d'attirer l'attention de quelques receveurs sur la nécessité de faire plus de diligence pour la perception des restes à recouvrer, notamment sur les familles.

Les rapports particuliers n'ont rien relevé de saillant en ce qui concerne l'instauration du nouveau régime, modifiant le mode de recouvrement prévu par le dernier paragraphe de l'article 27 de la loi de 1838, résultant de la loi de crédits supplémentaires du 29 avril 1921 (article 28) et précisé par les circulaires du 4 juin 1921 (Ministère de l'Intérieur : administration communale et départementale) et du 18 mai 1921 (direction de la comptabilité publique). Cette loi susvisée de 1921 a transféré la poursuite de certains recouvrements, opérés à la diligence de l'administration des domaines, aux soins des comptables départementaux.

Les modalités du fonctionnement du service recette que vise, en application de l'article 18 de l'ordonnance de 1839, l'article 27 du règlement du service intérieur, gagneraient à être plus précisées et détaillées dans ce document.

L'Inspection générale estime qu'il y aurait grand intérêt à codifier les règlements de la comptabilité deniers spécialement applicables aux établissements d'aliénés, en tenant compte des particularités qui lui donnent une physionomie propre.

Cette codification pourrait s'accompagner de modèles de registres, états et documents uniformes, qui remplaceraient avec avantage les imprimés communément en usage. Ceux-ci, en effet, établis pour les hôpitaux-hospices, contiennent des mentions inutiles, ou en omettent d'indispensables, et leur mise au point, par suppressions ou surcharges, opérées par les comptables en vue de les adapter à la spécialité du service, constitue une perte de temps qu'il serait facile d'éviter.

Par ailleurs, certaines différences constatées dans la façon de procéder des receveurs tiennent, ainsi que le faisait remarquer le précédent rapport, à l'incertitude qui règne dans la pratique sur le rôle de l'administrateur provisoire ; elles militent en faveur d'instructions précises et de la codification, de même qu'en faveur d'une règlementation générale de ces délicates fonctions d'administrateur provisoire.

Économat.

Le service de la comptabilité matières fonctionne d'une manière qui est loin d'être uniforme, et c'est lui qui donne lieu, dans les rapports particuliers, aux plus nombreuses observations.

Il est d'excellents économes et de bons services d'économat, mais il en est aussi dont le fonctionnement laisse trop à désirer. Encore, convient-il de remarquer que ce ne sont pas toujours les services les moins bien dotés numériquement en personnel qui fonctionnent de la manière la moins satisfaisante. Tel économat dirigé par un seul receveur économe, dépourvu depuis longtemps de commis est, dans l'ensemble, mieux tenu que celui de tels autres asiles d'égale population, où le receveur-économe, ou l'économe, peuvent compter sur la collaboration de commis. Le choix des économes, le recrutement et le niveau de l'instruction générale des commis a du reste, parfois, paru manquer des garanties professionnelles normalement exigibles, et il advient que l'adaptation ultérieure est longue ou manifestement incomplète.

C'est ainsi que la tenue des registres comporte parfois d'assez appréciables retards, et que, lorsque registre des entrées, journal et grand livre sont matériellement tenus à jour, il a pu être relevé des discordances avec les feuilles de distribution ou avec la comptabilité auxiliaire. Des inventaires et des récolements annuels ne sont pas régulièrement effectués. Trop fréquemment, les destructions et les procès-verbaux de destruction ne donnent pas lieu à la procédure réglementaire.

La comptabilité auxiliaire : pharmacie, carnets de magasin, d'ateliers, d'exploitation, est dans nombre d'asiles, mal tenue. Les inscriptions ne sont pas toujours faites au jour le jour. Le nombre de préposés quasi illétrés qu'on trouve dans certains établissements ajoute encore au manque de clarté de cette comptabilité et a pour résultat de rendre les vérifications des restes en magasin longues et malaisées.

Il a pu être également constaté que pour des raisons diverses, certains approvisionnements épuisés par la guerre, étaient insuffisants, par suite, par exemple, des craintes de variations des prix et de l'espoir de baisse.

En outre, quand l'économe a la charge de la recette, il arrive que ce fonctionnaire ait de bonnes excuses pour n'être pas partout où sa présence est nécessaire, et le personnel est livré à lui même sans action directrice et sans contrôle efficace.

Sans parler des cas où l'Inspection a reçu mission d'enquêter spécialement sur des irrégularités, il apparaît comme conclusion de la tournée que les services économiques ont besoin de faire dans beaucoup d'établissements de sérieux progrès. L'exemple des asiles où ces services sont bien assurés montre péremptoirement qu'il n'est pas impossible d'obtenir, même dans les détails, avec de l'ordre et de la discipline, l'exécution stricte des règlements en vigueur sur la comptabilité matières et qu'il y a lieu d'attirer à nouveau l'attention des économes et des autorités locales de surveillance et de direction sur ce point capital. Il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur une comptabilité méthodique et bien tenue, non seule-

ment pour un maximum d'exactitude dans les prévisions budgétaires, mais encore pour la rédaction des comptes et la détermination des prix de revient dans les conditions actuellement à l'ordre du jour dans les milieux que préoccupent les questions d'assistance.

Adjudications.

Avant la guerre, l'Inspection générale avait noté que le principe de la mise en adjudication des fournitures n'avait pas toujours été respecté et que, parmi les exceptions apportées à la règle, il en était quelques unes qui ne pouvaient se justifier. La dernière tournée a permis de constater que les circonstances présentes n'avaient pu, évidemment, faciliter le retour aux pratiques réglementaires. On a eu parfois recours à des adjudications restreintes et trimestrielles, ou à des sollicitations d'offres et propositions de prix adressées à plusieurs commerçants, à l'effet de choisir le plus avantageux.

A ce propos, il convient de rappeler qu'une circulaire d'octobre 1920 a résolu négativement le point de savoir si la loi du 17 juin 1918, relative au maximum des marchés non effectués par adjudication par les administrations communales, et étendue par l'article 2 aux établissements de bienfaisance régis par l'ordonnance de 1837, était applicable aux asiles d'aliénés. Le Ministre de l'Hygiène terminait l'exposé de la question en prescrivant d'appliquer aux marchés de gré à gré, ou aux achats sans marché des asiles publics d'aliénés, la réglementation de la gestion du domaine privé de l'État et des départements et en l'espèce, celle du règlement du 12 juillet 1893 modifié par le décret du 24 octobre 1919.

BUDGETS ET COMPTES

Budgets. — Prix de journée.

L'adaptation aux conditions nouvelles d'existence et la nécessité de relever les traitements pour les mettre en harmonie avec le coût de la vie n'ont pas manqué d'avoir sur le budget de nos asiles les mêmes répercussions que sur les différents budgets publics.

L'accroissement du montant des prévisions budgétaires, ou de celui des résultats des comptes administratifs, n'a pourtant pas été partout du même ordre de grandeur, qui s'exprime, suivant les établissements, du simple au double, au triple, ou même à plus. Ces différences sont fonction de la plus ou moins grande compression des dépenses, de l'importance de la main-d'œuvre hospitalisée, du résultat des exploitations agricoles, des bonis antérieurs, du fait d'avoir ou non différé certaines dépenses d'entretien, de renouvellement ou d'améliorations. Il est arrivé, d'ailleurs, que les retards apportés aux améliorations et aux réparations (état encore aggravé par la période d'inaction que la guerre a imposée à certains établissements) se soient traduits en définitive, par un chiffre plus important de dépenses inéluctables à engager.

Les mêmes variations se retrouvent quand il s'agit de rechercher quelles sortes de dépenses (personnel, alimentation, chauffage, entretien, culture etc...) ont le plus influé sur l'augmentation générale des budgets. La situation est des plus dissemblables suivant les établissements, à tel point qu'il est impossible d'en dégager de larges conclusions valables. Ici, pour un budget triplé, les dépenses du traitement du personnel ont, de même à peu près triplé. Là, pour un budget qui présente des prévisions doubles de celles d'avant guerre le traitement du personnel est presque quadruplé. L'augmentation des frais de personnel, pour être moindre dans des établissements desservis par les sœurs, n'est cependant pas négligeable en raison de l'augmentation des produits alimentaires.

L'Inspection générale a eu le regret de noter que, dans quelques asiles, toutes choses égales d'ailleurs, des augmentations nécessaires sur le chapitre alimentation avaient été réduites dans une assez large mesure. Il en est ainsi notamment pour un cas particulier dans lequel on a décomposé comme suit le prix de journée de 6 fr.70 d'un précédent exercice :

0 fr.19 pour le médecin-directeur, 0 fr.12 pour le médecin-chef, 0 fr.87 pour le traitement en argent du personnel des services généraux, 0 fr.84 pour les infirmiers, 1 fr.56 pour l'alimentation du personnel et des malades, 3 fr.12 pour les autres dépenses de l'exercice 1921. Or, la proportion de 23 °/₀ des dépenses d'alimentation 1 fr.56 par rapport à 6 fr.70, quoiqu'elle soit mieux adaptée aux besoins réels que celle de 16 °/₀ notée dans le même asile en 1919, est cependant moindre que celle qu'on a coutume de rencontrer communément.

La principale ressource des asiles est celle qu'ils tirent du montant des *prix de journée*. Si le présent rapport ne présente pas d'état récapitulatif faisant ressortir leur situation financière avec l'indication des recettes et des dépenses par catégories, du moins y a-t-il intérêt à grouper ici les comparaisons entre les chiffres de la plus importante de leurs recettes, avant la guerre et au cours du dernier exercice, pour permettre une certaine appréciation de l'augmentation des prix de journée et de leurs différences suivant les établissements et les diverses catégories d'établissements.

NOMS ET SITUATION des ÉTABLISSEMENTS — NOMS	DÉPARTEMENTS	PRIX de journée payé par les départements pour leurs aliénés indigents en 1913. (Chiffres du Service de la Statistique générale.) fr. c.	PRIX de journée payé par l'État pour les aliénés indigents sans dommicile de secours en 1922. fr. c.
I. — ÉTABLISSEMENT NATIONAL			
Maison nationale de Saint-Maurice	Seine	»	19 »
II. — ASILES AUTONOMES			
Asile Montperrin (Aix-en-Provence)	Bouches-du-Rhône	1 60	7 »
Saint-Pierre à Marseille.	—	2 56	8 496
Château-Picon à Bordeaux	Gironde	1 42	4 50
Cadillac à Cadillac-sur-Gironde	—	1 35	5 05
Armentières	Nord	1 20	»
Bailleul	—	1 10	6 90
Bassens	Savoie	1 40	4 »
III. — ASILES DÉPARTEMENTAUX			
Prémontré	Aisne	1 20	5 »
Ainay-le-Château	Allier	1 76	4 74
Ste-Catherine (Yseur)	—	1 20	4 50
Saint-Lizier	Ariège	1 15	4 05
Rodez	Aveyron	1 30	3 68
Breuty-la-Couronne	Charente	1 »	4 66
Lafond-la-Rochelle	Charente-Inférieure	1 20	5 »
Chezal-Benoît	Cher	1 70	8 20
Dun-sur-Auron	—	1 61	4 43
Beauregard à Bourges	—	1 40	5 »
Les Chartreux à Dijon	Côte d'Or	1 »	4 50
Vauclaire	Dordogne	»	3 50
Evreux	Eure	1 20	4 50
Bonneval	Eure-et-Loir	1 20	4 25
St-Athanase (Quimper)	Finistère	1 05	6 »
Braqueville (Toulouse)	Haute-Garonne	1 15	4 50

NOMS ET SITUATION des ÉTABLISSEMENTS — NOMS	DÉPARTEMENTS	PRIX de journée payé par les départements pour leurs aliénés indigents en 1913. (Chiffres du Service de la Statistique générale.) fr. c.	PRIX de journée payé par l'État pour les aliénés indigents sans domicile de secours en 1922. fr. c.
III. — ASILES DÉPARTEMENTAUX *(Suite.)*			
Auch	Gers	1 10	4 20
Montpellier	Hérault	1 80	7 »
Saint-Méen (Rennes)	Ille-et-Vilaine	1 20	3 50
St-Robert (St-Egrève)	Isère	1 20	5 »
Saint-Ylie (Dôle)	Jura	1 20	5 65
Mont-de-Marsan	Landes	1 25	4 »
Fleury-les-Aubrais	Loiret	1 50	4 40
Blois	Loir-et-Cher	1 05	4 50
Saint-Alban	Lozère	»	3 80
Ste-Gemmes-sur-Loire	Maine-et-Loire	1 15	5 50
Ostende (Châlons-s/Marne)	Marne	1 30	5 50
Saint-Dizier	Haute-Marne	1 50	4 »
La Roche-Gandon	Mayenne	»	4 25
Maréville (Laxon)	Meurthe-et-Moselle	»	5 10
Fains	Meuse	1 10	6 »
Lesvellec (Vannes)	Morbihan	1 25	3 80
Sarreguemines	Moselle	»	5 »
La Charité-sur-Loire	Nièvre	1 25	5 55
Clinique départementale d'Esquermes	Nord	»	5 70
Clermont	Oise	1 50	5 20
Alençon	Orne	1 20	3 50
Saint-Venant	Pas-de-Calais	0 85	3 15
Saint-Luc (Pau)	Pyrénées (Basses-)	0 88	4 20
Stephansfheld (Stasbourg)	Rhin (Bas-)	»	»
Hœrdt	—	»	6 20
Rouffach	Rhin (Haut-)	»	»
Bron	Rhône	1 80	7 40
Le Mans	Sarthe	1 15	5 30

NOMS ET SITUATION des ÉTABLISSEMENTS — NOMS	DÉPARTEMENTS	PRIX de journée payé par les départements pour leurs aliénés indigents en 1913. (Chiffres du Service de la Statistique générale.) fr. c.	PRIX de journée payé par l'État pour les aliénés indigents sans domicile de secours en 1922. fr. c.
III. — ASILES DÉPARTEMENTAUX *(Suite.)*			
Sainte-Anne (Paris)	Seine	4 32	16 »
Villejuif	—	3 73	14 38
Maison départementale de Quatre-Mares-St-Yon	Seine-Inférieure	1 25	5 75
Sotteville-lès-Rouen	— —	1 75	5 75
Maison Blanche (Neuilly-sur-Marne)	Seine-et-Oise	3 49	11 76
Ville Evrard	— —	»	15 24
Vaucluse (Epinay-sur-Orge)	— —	3 78	14 28
Moisselles	— —	2 92	11 27
Dury-lès-Amiens	Somme	1 38	5 24
Pierrefeu	Var	»	6 »
Montdevergues (Avignon)	Vaucluse	1 35	5 »
La Grimodière (La Roche sur-Yon)	Vendée	1 20	5 »
Neaugeat (Limoges)	Vienne (Haute-)	»	3 80
Auxerre	Yonne	1 15	5 50
IV. — QUARTIERS D'HOSPICES			
Aurillac	Cantal	1 25	4 25
Saint-Brieux	Côtes-du-Nord	1 15	4 »
Morlaix	Finistère	1 05	3 50
Tours	Indre-et-Loire	1 30	4 30
Nantes	Loire-Inférieure	1 30	5 75
Agen (Pulet)	Lot-et-Garonne	1 33	5 »
Pontorson	Manche	1 30	4 65
Saint-François (Saint-Nicolas-du-Port)	Meurthe-et-Moselle	2 »	»
La Salpêtrière (Paris)	Seine	2 10	12 »
Bicêtre (Kremlin-Bicêtre)	—	2 20	12 »

NOMS ET SITUATION des ÉTABLISSEMENTS — NOMS	DÉPARTEMENTS	PRIX de journée payé par les départements pour leurs aliénés indigents en 1913. (Chiffres du Service de la Statistique générale.) fr. c.	PRIX de journée payé par l'État pour les aliénés indigents sans domicile de secours en 1922. fr. c.
IV. — QUARTIERS D'HOSPICES *(Suite.)*			
La Providence (Niort)	Sèvres (Deux-)	1 20	3 80
St-Jacques (Montauban)	Tarn-et-Garonne	1 35	4 25
Poitiers	Vienne	1 36	»
V. — ASILES PRIVÉS FAISANT FONCTIONS D'ASILES PUBLICS			
Sainte-Madeleine et Saint-Georges (Bourg-en-Bresse)	Ain	»	3 75
Ste-Marie de l'Assomption (St-Pons-Nice)	Alpes-Maritimes	»	5 »
Ste-Marie de l'Assomption (Privas)	Ardèche	1 12	3 40
Saint-Joseph de Cluny (Limoux)	Aude	1 20	4 »
Bon-Sauveur (Caen)	Calvados	1 20	4 80
Sainte-Marie de l'Assomption et de la Gellette (Monestier-Merlines)	Corrèze	1 15	4 »
Bon-Sauveur (Bégard)	Côtes-du-Nord	1 28	4 50
St-Jean-de-Dieu (Léhon)	— —	1 10	3 80
Ste-Marie de l'Assomption (Montredon) Le Puy	Loire (Haute-)	1 05	3 50
Leyme	Lot	1 40	4 »
Bon-Sauveur (Saint-Lô)	Manche	1 10	4 75
Pont-l'Abbé (Picauville)	—	»	4 75
Lommelet (Marquette-lès-Lille)	Nord	1 10	4 50
Ste-Marie de l'Assomption (Clermond-Ferrand)	Puy-de-Dôme	1 10	3 50
St-Jean-de-Dieu (Lyon)	Rhône	1 30	4 50
Bon-Sauveur (Albi)	Tarn	1 20	4 »

I

Moyenne des prix de journée :

	fr. c.
1913	1 474
1922	5 571
Accroissement	3 765

II

Limites extrêmes des prix de journée « indigents » :

	Minimum.	Maximum.
	fr.c.	fr.c.
1913	0 85	4 32
1922	3 50	16 »

Il a été précédemment fait allusion à la crise financière qu'ont traversé plusieurs de nos établissements. La situation a pu se relever, d'une façon générale, par les augmentations de prix de journées notées dans le tableau ci-dessus.

Les prix qu'il enregistre, restent parfois en deça du maximum réel, c'est-à-dire qu'il a été constaté, au cours de la tournée, que certains de ces prix avaient été plus élevés pendant de précédents exercices. Ils ne constituent pas davantage un prix unique de traitement des assistés. En réalité, d'assez nombreux asiles majorent leur tarif pour les malades de départements étrangers (toutefois, par un sentiment qu'il y a lieu de signaler, la majoration est en général, moins sensible pour les départements dévastés). Cependant, par exception, un asile disposant d'assez nombreuses places vacantes a trouvé expédient de consentir à la Seine un prix moins élevé qu'à ses propres malades, dans le but d'obtenir un prix de revient inférieur en faisant baisser les frais généraux qui restaient très approximativement les mêmes avec une population diminuée.

On a noté dans quelques départements, avec la modicité des prix de journée, le relèvement tardif ou peu en rapport avec le changement des conditions économiques. Ces relèvements tardifs, outre qu'ils ont retenti sur la marche des services et le bien être des malades ont, en outre, parfois, motivé des avances remboursables, et, pour un cas où il y avait lieu de recourir à des réparations urgentes, à un emprunt dont les annuités chargent lourdement l'établissement.

La situation de quelques asiles peut rester ou devenir critique. De même, la sauvegarde que les prestations réglementaires seront allouées aux malades manquerait de base certaine tant que les relèvements du prix de journée ne suivraient pas, partout, une marche parallèle à l'augmentation des prix de revient dûment vérifiés.

C'est à l'aide de tous les éléments nécessaires à l'entretien des malades que doit être calculé ce prix de journée. A cet égard, l'Inspecteur général Napias indiquait : « que les économies forcées que font souvent les asiles, à cause des prix inférieurs, les conduisent à n'effectuer que des améliorations trop lentes ou insuffisantes, à diminuer quelque fois la proportion de viande qui entre dans le régime alimentaire..... « qu'il faut faire savoir à certains conseils généraux que, dans les conditions où ils laissent les asiles, ils ne font pas de l'assistance publique et ne sauraient se targuer d'avoir rempli leur devoir vis-à-vis des malheureux aliénés. »

Des considérations du même ordre ont pris place dans les précédents rapports de l'Inspection générale qui estime encore aujourd'hui que les constatations relatives à l'insuffisance des prix de journée, appellent une réforme. En attendant les dispositions qui ne pourraient être le fait que d'une législation nouvelle, le rapport de 1911, en étudiant la situation financière des asiles, faisait ressortir que la question de vote du budget par les conseils généraux n'était pas absolument liée à celle de la fixation du prix de journée par décision préfectorale, conformément à l'article 26 de la loi de 1838.

Des dispositions intervenues quant à la fixation du prix de journée pour les asiles autonomes, sur lesquels les conseils généraux n'ont pas d'autorité financière, ont prévu (Décret du 12 juin 1912) la taxation d'office par le Ministre en cas de désaccord avec le département qui a passé le traité, en disposant que le montant n'en pourrait être inférieur à la moyenne du prix de revient constaté.

L'Inspection générale estime que si l'heure est manifestement aux économies, elles doivent être réalisées, non pas au détriment des malades, mais par une répartition bien entendue des dépenses, une meilleure utilisation des moyens, une surveillance effective, mais aussi, que s'il est des dépenses nécessaires, il faut se garder plus que jamais des dépenses improductives, ou de luxe.

Par exemple, il faut combattre avec une égale énergie des exagérations telles que celles qui obligent un établissement de moyenne population, sans pensionnat ni grandes ressources particulières, à personnel laïcisé, à vivre avec un prix de journée très réduit, comme telles autres, tout aussi condamnables, en sens inverse, consistant à hospitaliser dans des services les plus chers de France un contingent important d'incurables grabataires, ne concourant pas à la prospérité de l'établissement, ou de paralytiques généraux. C'est là une assistance que l'on pourrait assurer dans des conditions moins inutilement onéreuses.

La proposition du prix de journée, doit être précédée du calcul du prix de revient, base du premier. Il est apparu en certains asiles, réserve faite des variations dans la méthode d'établissement du prix de revient dont il sera traité ultérieurement, que ce calcul était vicié, dans son principe, par les efforts des directeurs à ne

pas dépasser les prévisions budgétaires déjà notablement trop restreintes ; et que le prix de revient ainsi dégagé ne pouvait être celui qui aurait été le vrai si l'on avait assuré, non pas les progrès nécessaires, mais seulement toutes les prestations réglementaires.

L'interprétation du calcul du prix de journée a varié dans les établissements hospitaliers dans une assez large mesure. On admet actuellement que la base doit être le prix de revient au cours de l'année précédente, c'est-à-dire, la division du total des dépenses de l'exercice par le total des journées de présence dans l'année.

En principe, ce calcul est fait sans se préoccuper aucunement des recettes ; (les recettes extérieures ou intérieures peuvent bien améliorer la situation d'un établissement, mais sont sans influence sur le prix de revient qui dépend des consommations réelles), il convient seulement de retrancher du total des dépenses les recettes dites « en atténuation » ou recettes obtenues au moyen de dépenses correspondantes (vente au personnel ou à des étrangers.)

Les dépenses affectées à d'autres objets que les frais coutumiers d'hospitalisation (constructions nouvelles, dépenses extraordinaires) n'entrent pas dans le calcul. Il est admis, d'autre part, que les produits en nature doivent figurer en compte pour le montant de leur valeur, au cours des mercuriales, dans la mesure où ils ont été consommés pour les besoins courants du service.

Il y a lieu évidemment, de faire entrer en ligne de compte la valeur des restes en magasin au 31 décembre, dans la limite de leur différence d'une année à l'autre.

Enfin, il convient de déduire certaines dépenses (dépenses d'ordre, grosses réparations, si elles ne sont réparties sur une période d'amortissement, frais d'administration relatifs à la régie des biens productifs). La totalité des dépenses de l'exercice, divisée par le nombre de journées de présence, donne finalement le chiffre du prix de revient ; cependant le calcul serait évidemment moins simple s'il y avait un pensionnat.

Pour en terminer avec ces considérations concernant le budget, il est possible de présenter quelques remarques au sujet de sa prépartion et de sa présentation.

Des médecins ont exprimé le vœu que soit faite aux directeurs l'obligation de les consulter, pour avis, au moment de la préparation des budgets et de l'élaboration du programme annuel des besoins des services médicaux et des améliorations échelonnées.

Dans la préparation de l'acte si important qu'est le budget, un bon directeur se doit d'écouter les propositions des différents chefs de service et d'apprécier avec discernement les documents préparatoires que ceux-ci sont en mesure de lui fournir, mais l'Inspection générale incline à penser que les dispositions réglementaires qui édictent que les médecins assistent à la commission de surveillance, qu'ils sont entendus toutes les fois qu'une question intéresse le

service médical, et, d'autre part, la rédaction du rapport annuel (article 65) permettent d'une façon suffisante aux médecins de faire entendre des réclamations autorisées, sans nécessiter des modifications aux dites dispositions réglementaires.

En ce qui concerne la présentation du budget dans le cadre habituel, il ne serait pas inutile, qu'une colonne supplémentaire fut réservée à l'indication du chiffre alloué pour le budget en cours, (seules figurent en première colonne, avant les sommes proposées par le directeur pour un article déterminé, celles constatées au compte financier de l'exercice clos). La comparaison serait plus facile et plus rapide avec le chiffre proposé pour le budget à voter.

De même, pour ce qui est des prévisions de dépenses, sans méconnaître certains inconvénients de l'excès de spécialisation des crédits, l'Inspection générale n'en doit pas moins souligner l'intérêt qu'il y a pour les directeurs et les commissions, à spécialiser des articles généralement confondus dans la pratique, comme dans le cadre modèle en usage. C'est ainsi qu'il serait désirable de sérier davantage les crédits personnel : (fonctionnaires supérieurs, administration, services médicaux, services généraux, services agricoles), de séparer les dépenses de bibliothèques de celles des frais d'administration, les dépenses de pharmacie de celles de laboratoire, de distinguer, par exemple, l'achat d'une automobile ou d'une camionnette, du crédit mobilier, de mentionner expressément à un article spécial les crédits de force motrice, etc... Ces subdivisions répondraient mieux aux nécessités du contrôle, à condition de reproduire d'année en année les mêmes articles dans un ordre déterminé et méthodique.

Comptes administratifs.

Les comptes administratifs et les rapports médicaux qui les accompagnent doivent être imprimés et faire entre les établissements l'objet d'échanges réciproques (circulaire du 25 juin 1905). Le même échange a lieu avec le Gouvernement belge (circulaire du 11 juillet 1905).

Pour des raisons d'économie, l'impression de ces documents a été supprimée dans certains départements, réduite, dans d'autres, à quelques pages. Il n'est pas douteux que des économies — imposées par l'heure présente — peuvent être faites à ce sujet, à la condition qu'elles ne se traduisent pas, ainsi qu'il a pu être noté, par l'impression de documents banals ou maladroitement tronqués, difficilement lisibles pour quiconque ne connaît pas l'établissement et, partant, inutiles à l'enseignement mutuel.

On pourrait parfois, supprimer les statistiques répétées au rapport médical et au rapport administratif. D'autre part, la présentation des résultats du compte financier sur colonnes avec observations en marge permet de réduire le nombre de pages et de gagner en lisibilité.

Ainsi que l'Inspection générale en présentait l'observation au sujet des rapports médicaux, les rapports moraux et administratifs imprimés gagneraient à donner, dans un ordre à déterminer, une série de documents méthodiquement établis et uniformément disposés, documents propres à la confection facile de statistiques générales et à l'établissement de comparaisons fructueuses.

En dehors de la série des documents de base, on pourrait encore imprimer, à l'occasion, l'étude d'une question particulièrement intéressante faite par un administrateur, question qu'il pourrait faire porter différemment, chaque année, sur un point spécial et plus approfondi de sa gestion.

Les tableaux statistiques insérés au compte administratif et moral quant au mouvement de la population, etc... le compte financier, les observations que peuvent suggérer la masse des consommations diverses, le mode que suit l'administration pour pourvoir aux approvisionnements et consommations, le prix des objets et denrées, les restes en fin d'année, devraient toujours permettre de suivre et d'apprécier les calculs présentés par le directeur pour la détermination du prix de revient, élément essentiel du prix de journée.

Établissement du prix de revient.

L'établissement du prix de revient, que le décret du 7 floréal an VIII, et l'instruction du 8 février 1823, prescrivaient aux administrations hospitalières d'incorporer au compte moral, constitue ce qu'on a coutume d'appeler le prix de journée réel, qu'il ne faut pas confondre avec le prix de journée conventionnel arrêté par l'autorité compétente.

La loi de 1838 qui a disposé dans son chapître » dépenses du service des aliénés » comment seraient réglées les dépenses d'entretien de séjour et de traitement des malades ne s'est pas préoccupée du calcul de ce prix de journée, pas plus que la circulaire du 16 août 1842, qui a simplement édicté que les frais sont réglés, non par un tarif de pension annuel, mais « par un prix de journée » et qu'il peut « y en avoir plusieurs correspondant aux diverses classes de pension ».

Il est évident que le prix de revient devrait servir de base au calcul du prix conventionnel, qui, les constatations de la tournée l'ont montré, ne correspond pas toujours au prix de journée réel. Parfois moindre pour les malades au régime commun, parfois, mais non toujours, supérieur, à très juste titre, pour les malades des régimes spéciaux. Aussi conviendrait-il que fut fixée pour les asiles la règle qui doit présider aux diverses opérations et donner la solution d'assez nombreuses difficultés.

Actuellement, on constate encore des divergences assez fréquentes ans les méthodes de calcul, et un manque d'unité dans la façon de

présenter et de développer les éléments du compte permettant d'apprécier le prix de revient.

L'examen des comptes moraux et administratifs dans les divers asiles a permis de dégager, au cours de la tournée, les différentes façons de procéder communément en usage.

Dans les établissements où il n'y a pas de places de régimes spéciaux, et où le nombre infime des pensionnaires est pratiquement négligeable, la méthode adoptée est, en général, des plus simples. Le prix de revient est obtenu en divisant le montant total des dépenses ordinaires en argent, de l'exercice, par le nombre total des journées de malades au cours de l'année.

Dans les asiles, plus nombreux, où il existe un pensionnat, l'évaluation du prix de revient par catégorie de malades a donné lieu à des interprétations variées et quelquefois discutables.

Le présent rapport, sans entrer dans les détails des mécanismes de calcul, se bornera à indiquer les systèmes principaux.

a) Dans un premier système, on établit d'abord le prix moyen sans distinction de classes, en considérant deux sortes de dépenses: celles en argent (dépenses nettes, c'est-à-dire, compte tenu de celles compensées par des recettes); celles en nature (produits récoltés et consommés dans l'établissement, dont on retranche le total des sommes consacrées à l'exploitation.

Un prix de revient est déterminé d'abord d'après l'un et l'autre de ces deux ordres de dépenses, puis sur l'ensemble, en divisant les totaux obtenus par le nombre des journées de présence.

On établit ensuite dans un autre chapître les prix de revient spéciaux par classes et catégories; quand un article de dépenses est exclusivement consacré à une catégorie, on ne l'applique qu'à elle, et la division par le nombre de journées de présence de malades de ladite catégorie, donne la dépense journalière y afférente. Quand un article de dépense est commun à plusieurs classes, la ventilation qui s'impose est recherchée le plus approximativement possible (par exemple pour l'alimentation : calcul d'après les allocations réglementaires ou d'après les relevés des cahiers de visite pour tenir compte des régimes spéciaux prescrits par le médecin).

b) Dans un second système qui semble le plus répandu, on établit l'évaluation du prix de revient d'un malade en classant les dépenses en trois catégories :

1° Dépenses ordinaires applicables à toutes les classes de pension et communes à tous les malades.

2° Dépenses spéciales aux indigents.

3° Dépenses spéciales aux pensionnaires et dépenses variables suivant les classes.

Un résumé permet pour chaque catégorie de dépenses l'indication de la dépense individuelle par jour.

Une variante plus perfectionnée de ce second système discrimine et distingue mieux encore, pour les détailler et les présenter dans un tableau à part, les dépenses de nourriture (pour les classes de pension et le régime commun).

c) Un troisième système adapte, plus ou moins complètement ou parfaitement, la méthode de calcul fixée par décret pour l'établissement du prix de revient dans les hôpitaux-hospices (majorations éventuelles pour les rares pensionnaires).

Il résulte de l'examen des tableaux de calcul qu'il n'est guère facile de comparer utilement les prix de journée figurant aux comptes administratifs et moraux. Outre les différences résultant des dissemblances dans la population, le confort assuré aux malades, l'augmentation du personnel et des salaires, l'application des lois sociales, le prix des denrées, l'importance du domaine, des services agricoles et industriels, la valeur de la direction, il faut encore tenir compte des variations dans le choix des éléments qui ont servi à la fixation respective des prix de revient.

C'est ainsi, par exemple, que l'on note des différences assez importantes suivant les asiles. Les produits récoltés et consommés dans l'établissement ne figurent pas toujours dans le calcul, ou n'y prennent place que pour une évaluation très inférieure, nullement comparable au prix des mercuriales. Il n'est pas toujours fait état d'une façon très apparente des existants en magasin, au commencement et à la fin de l'année. Ici, l'on tient compte de la valeur du terrain et de la valeur locative de l'immeuble pour évaluer le prix de revient d'un malade étranger au département. Là, on fait ou non entrer en ligne le bénéfice des exploitations agricoles ou industrielles et le produit du travail des aliénés. Le calcul de ce bénéfice varie souvent avec l'interprétation de celui qui l'établit (optimiste, s'il néglige à tort d'envisager les dépenses de personnel, les frais de gestion et d'exploitation sous leur véritable aspect — insuffisant, si l'on s'en tient aux évaluations budgétaires courantes des produits récoltés et consommés). Le calcul des dépenses de nourriture lui-même, varie dans les établissements qui adoptent la même méthode générale : l'un prend les quantités et allocations réglementaires d'une journée et les évalue à un certain prix (prix de l'adjudication pour la viande, le vin..., prix infime pour les légumes récoltés : ainsi, un asile de l'Ouest les évalue à 0 fr. 13 par malade et par jour) ; l'autre prend les dépenses de nourriture sur plusieurs périodes décadaires à diverses époques de l'année, et en fait la moyenne pour obtenir la dépense quotidienne, etc..

Il serait désirable, dans un but d'unification et pour guider les administrateurs d'asiles, qu'une méthode uniforme de calcul du prix de revient fut adoptée.

Cette méthode est loin d'être indifférente. L'Inspection générale a constaté, en prenant les chiffres d'un même compte et d'une même période budgétaire, que le résultat calculé suivant chacun des trois systèmes plus haut exposés, aboutissait à l'obtention de prix sensiblement différents.

Une étude sérieuse s'impose donc à ce sujet, car tous les intérêts sont en cause : ceux des malades, des familles, de l'établissement et des contribuables.

Cette réglementation s'imposera encore plus, et à très bref délai, si le vœu présenté devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique (fascicule 119, page 87) concernant l'extension aux asiles d'aliénés de la loi du 14 février 1921 qui permet aux établissements hospitaliers de demander le rappel des différences entre les prix de journée et le prix de revient, reçoit prochainement la sanction législative.

Il semble que le décret du 9 février 1922 pris en application de ladite loi portant fixation du prix de journée dans les établissements hospitaliers devra, dans ces conditions, être spécialement adapté aux caractéristiques juridiques et administratifs des asiles, et tenir compte des quelques modifications que paraît imposer leur physionomie particulière.

VI

EXAMEN DE QUELQUES POINTS PARTICULIERS EN MATIÈRE DE RÉFORME DU RÉGIME DES ALIÉNÉS

Services ouverts.

Les considérations précédentes en ce qui concerne les « placements » ont permis, notamment, de souligner l'intérêt que présente le placement volontaire à titre gratuit, vraie mesure d'assistance prévue par la loi de 1838, trop souvent méconnue ou ignorée, et celui qu'il y aurait à instituer le placement volontaire au sens littéral, librement consenti et demandé par le malade lui-même, ou placement spontané.

L'un et l'autre semblent, en effet, le moyen le plus pratique de répondre aux préoccupations de tous ceux qui, avec la Ligue d'hygiène mentale, demandent la création de « services ouverts » pour les psychopathes qu'on désignait, il n'y a pas longtemps encore, du nom de « petits mentaux », terme impropre, dépourvu de signification scientifique, que tout le monde s'accorde, aujourd'hui, à exclure de la terminologie médicale et administrative.

Il s'agit surtout, dans l'esprit de leurs promoteurs, de créer dans les asiles des services libres où seraient admis très rapidement, non seulement des « nerveux », mais aussi des psychopathes d'une façon aussi précoce que possible (le résultat du traitement étant souvent, on y a déjà insisté à plusieurs reprises, fonction de la précocité de celui-

ci) et sans être soumis aux formalités de placement de la loi de 1838. Ils en sortiraient librement, et la loi sur les aliénés ne s'appliquerait pas à leur sujet.

La question ainsi posée, présente le plus vif intérêt, tout au moins, au point de vue du placement direct et spontané et du traitement précoce à l'asile. Un essai dans ce sens a été tenté dans le département de la Seine et un tel service a été ouvert à la clinique Sainte-Anne (service d'hospitalisation, complété par un dispensaire avec consultation externe et service social à domicile). Il constituera, il y a lieu de l'espérer, une expérience médicale, administrative et financière intéressante, dont il sera possible de tirer des enseignements utiles. Par les discussions très étendues auxquelles elle a donné lieu, par les particularités qu'elle a déjà fait constater, elle a, du reste, permis la mise au point, voire la rectification, de quelques idées directrices qui avaient inspiré sa réalisation, et l'étude d'un certain nombre de questions de fonctionnement pratique. Toutefois, Paris ne constituera vraisemblablement pas l'expérience concluante. Il n'est pas toute la France, et le reste du territoire ne comporte pas ses ressources hospitalières, médicales ou financières. Il y aura lieu de serrer de près tous les éléments des problèmes à résoudre après des essais bien conduits, sans dépenses inutiles, et sérieusement contrôlés dans leurs résultats.

C'est pourquoi, on peut accueillir favorablement, à titre d'expériences complémentaires, d'autres tentatives semblables que quelques départements ont mises à l'étude, ou déjà présentées sous forme de projets soumis à l'approbation. L'un de ces projets apporte un élément nouveau, en ce sens qu'il ne limite pas le programme du service libre aux aigus curables, et qu'il entend réserver des sections aux assistés : arriérés, idiots, épileptiques, — aux vieillards turbulents qui relèvent de la loi de 1905, et que les hôpitaux rejettent parfois, on l'a vu, pour des motifs divers —, aux enfants....

La loi de 1838 et l'ordonnance de 1839 affirment la spécialisation des asiles dans le traitement des aliénés (article 1er de la loi) et l'Inspection générale a été consultée sur le point de savoir si des malades considérés comme non aliénés peuvent être reçus dans un asile, même en locaux absolument distincts. Elle a exprimé l'avis — en se basant sur des arguments de droit (art. 7 de la loi, art. 21 de l'ordonnance de 1839, commentaires du règlement modèle qui prévoit l'annexion aux asiles de quartiers spéciaux pour... « épileptiques non aliénés ») et des arguments de fait : (autorisations antérieures données pour l'ouverture de pavillons de « neurasthéniques », situations des quartiers d'hospices, etc...) — que rien ne s'oppose, dans l'état actuel de la législation, à ce qu'un asile d'aliénés reçoive une autre catégorie de malades psychiques que des aliénés proprement dits, à la condition :

a) que les bâtiments à eux affectés soient entièrement distincts et séparés ;

b) que l'autorisation à cet effet ait été donnée par l'autorité qui exerce sur les asiles la direction et le contrôle (elle doit émaner du Ministre : argument tiré du décret du 16 avril 1861 qui lui réserve l'approbation des plans... « quand ils engagent la question de système ou de régime intérieur ») ;

c) que le règlement du service intérieur ait été préalablement soumis à l'approbation.

Il est d'autre part incontestable, que le régime des dépenses fixé par la loi de 1838, ne s'applique, dans l'état actuel de la législation, qu'aux aliénés placés sous le régime de ladite loi, et que le fonctionnement d'un service libre doit être assuré par d'autres voies et moyens. Dans ces conditions, l'Inspection générale a été également consultée sur le point de savoir si la loi de 1893, sur l'assistance médicale gratuite, était applicable de plein droit aux psychopathes traités en cure libre dans les services ouverts. Cette question est des plus importantes puisqu'il s'agit, en définitive, des moyens financiers de nature à assurer la vie des services susvisés.

Il n'est pas inutile d'en signaler quelques difficultés dont la principale est que l'on n'exprime pas toujours, d'une façon suffisamment précise, quels malades doivent bénéficier du régime nouveau dont on demande l'institution. D'ailleurs, des psychopathes que l'on déclare justiciables des services ouverts (paralytiques généraux, mélancoliques, certains toxicomanes, etc...) paraissent cependant à beaucoup de techniciens devoir être maintenus avec plus d'avantages, chaque fois que faire se peut, sous le régime de la loi de 1838. D'autre part, des malades, comme les chroniques et les incurables, n'entrent pas dans le cadre de l'assistance médicale gratuite et relèvent de l'assistance de la loi du 14 juillet 1905. Il y a lieu, en outre, de ne pas perdre de vue que l'assistance médicale gratuite est dans son essence une assistance à domicile, et que le placement hospitalier n'intervient, en principe, que lorsqu'il est impossible d'assurer à domicile le traitement adequat.

En se tenant sur le terrain de la législation en vigueur, et sous réserve des observations qui précèdent, l'Inspection générale a émis l'avis que la loi de 1893 est applicable aux psychopathes curables, non bénéficiaires de la loi de 1838, et qu'il appartient au conseil général de délibérer sur l'admission comme hôpitaux de rattachement, pour l'exécution de la loi sur l'assistance médicale gratuite, des services annexes spéciaux dont la création est projetée dans tel ou tel asile.

Il importe donc de délimiter la catégorie de malades justiciables des services ouverts, pour éviter que la création des services spé-

ciaux ne puisse avoir pour résultat, qu'il s'agisse de payants ou d'assistés, d'éluder, dans aucun des cas où elles sont utiles ou nécessaires, les dispositions protectrices de la législation sur les aliénés.

Cette délimitation a fait l'objet de discussions dans les congrès professionnels et dans les sociétés de médecine mentale, qui avaient été consultés à cet effet, et qui ont formulé leurs réponses à une lettre du Ministre de l'Hygiène en date du 11 juillet 1922. On en peut extraire, à grands traits: que dans les milieux consultés, on considère actuellement que la clientèle destinée aux services ouverts ne peut être définie positivement ni délimitée par le classement dans une liste définitive des affections dont les malades à y traiter pourraient être atteints; que leur sélection « est une question d'espèce entièrement sous la dépendance d'une appréciation médicale compétente »; et que le but essentiel des services de traitement libres doit être l'assistance précoce des maladies psychiques caractérisées par « l'acuité des symptômes et l'inocuité des réactions » à l'exclusion des sujets protestatoires ou dangereux « internables » aux termes de la législation sur les aliénés.

L'Inspection générale, sur le terrain des textes législatifs qui s'imposent à elle, et sans se heurter, au surplus, aux réponses d'ordre technique avec lesquelles elle n'est pas en contradiction, concevrait volontiers, pour les services ouverts et la cure libre, un champ d'action qui ne toucherait pas à celui de la loi de 1838.

Tout en souhaitant de la voir bientôt amendée et complétée dans certaines de ses dispositions, cette loi doit continuer à régir les psychopathes définis par les caractères que l'on peut dégager de sa lettre et de son esprit.

Ces malades sont: ceux dont l'état mental, certifié et décrit par un médecin, motive le traitement dans un asile et la nécessité d'y être maintenus renfermés (placement volontaire, article 8) et ceux dont l'état mental compromet l'ordre public et la sécurité des personnes (placement d'office, article 18).

Et encore, par interprétation de l'esprit et du régime général de la loi de 1838, les psychopathes dont l'état mental nécessite un mode particulier d'assistance, dans lequel sont combinées les précautions en vue du maintien de l'ordre public et de la protection de la liberté individuelle, et pour lesquels il est utile d'instituer des mesures de sauvegarde des intérêts pécuniaires, plus faciles à mettre en œuvre que celles prévues par le code civil.

Le critérium permettant de faire le départ entre la clientèle des services ouverts et celle des services ordinaires d'asile serait donc, présentement, fourni par la loi de 1838; les services libres devant être destinés aux troubles mentaux, vraisemblablement moins nombreux qu'on ne le dit parfois, qui, dans l'état actuel de nos institutions, ne peuvent recevoir utilement des organismes d'assistance

obligatoire ou facultative, secours et traitement, et pour lesquels ne joue pas vraiment la loi de 1838.

Il ne saurait se présenter aucune difficulté d'interprétation pour les malades dangereux, pour ceux qui ne consentent pas à leur hospitalisation ou à sa prolongation et dont le placement et le maintien ne seraient pas, dans ces conditions, entourés des garanties prévues dans les cas de restrictions légales à la liberté individuelle. L'interprétation est plus délicate en ce qui concerne les autres mesures de protection, car une règle absolue est difficile à formuler et l'appréciation des situations diverses pouvant être souvent, en réalité, question d'espèces. Même pour les sujets atteints des mêmes formes de maladies mentales, la situation est susceptible de jugements différents suivant qu'il s'agit d'un indigent ou d'un sujet appartenant à la classe aisée ou riche, etc....

C'est ainsi, entre autres hypothèses, qu'on ne voit pas, en se plaçant à ce dernier point de vue, le bénéfice que peuvent retirer de l'internement: un mineur sous l'autorité et la puissance paternelles ou en tutelle; un majeur arriéré ou dément, inoffensif, privé de ressources ou interdit... Par contre, dans d'autres cas, il apparaît nécessaire de réserver aux malades le bénéfice de la loi de 1838 et le jeu de l'article 39 qui déclare annulables les actes faits pendant l'internement et facilite cette annulabilité dans la mesure que l'on sait. La situation d'un paralytique général, fortuné, non interdit, traité dans un service ouvert, permet, par exemple, de dégager l'intérêt dudit article 39. En effet, ce malade pourrait s'obliger par contrat, sans d'autres restrictions à la validité de son acte que celles résultant du droit commun, et, s'il mourait dans le service, sans internement, l'action en nullité des héritiers se heurterait à la limitation apportée par l'article 504 du code civil au droit d'attaquer pour cause de démence, les actes d'un individu dont l'interdiction n'aurait pas été prononcée ou provoquée avant le décès, à moins que la preuve de la démence en résulte de l'acte qui est attaqué (sauf l'exception de l'article 901 visant les donations et les testaments.)

Des situations analogues, dont on pourrait fournir d'autres exemples, ne sauraient être tenues pour négligeables, ni être taxées de théoriques et dépourvues d'applications pratiques dans les asiles. Les établissements publics, en effet, ne reçoivent pas que des assistés « privés de ressources », et leurs places des régimes spéciaux sont réservées à des malades pour lesquels peuvent se poser des questions d'intérêts matériels à sauvegarder. De fait, un service ouvert, pour « neurasthéniques », autorisé avant la guerre, dans un asile départemental, (dont le régime d'admission et le fonctionnement ont été exposés dans un rapport particulier) n'avait, jusqu'au moment de l'inspection, pu recevoir que des « pensionnaires au compte des familles ».

Certains partisans des services ouverts de cure libre, à clientèle élargie débordant sur le cadre actuel de la législation sur les aliénés,

(1°) qualifient de vexatoires les formalités d'entrée de la loi de 1838 Ils font valoir (2°) que la loi n'assiste guère que les aliénés dangereux et, (3°) qu'au surplus, elle spécifie, dans son article 14, que la sortie d'un aliéné placé volontairement peut être requise par les ayants droits, qu'il énumère, avant que les médecins aient déclaré la guérison, ce qui reconnaît le droit de le faire soigner ad libitum à l'asile d'aliénés ou ailleurs.

Sur le premier point, le qualificatif de « vexatoire » ne peut légitimement viser, en somme, que les indiscrétions commises au cours d'enquêtes mal faites ou mal réglées; car il est facile de noter, parallèlement, que si l'hospitalisation prononcée par le mécanisme de l'assistance médicale gratuite nécessite l'inscription sur la liste d'assistance, et ne peut avoir lieu que sur certificat médical contresigné par le président du bureau d'assistance (loi de 1893 article 3), le placement volontaire de la loi de 1838 n'exige, de même et seulement, que la production d'un certificat médical appuyé d'une demande d'admission de la personne qui place. Le contreseing du préfet n'est nécessaire que pour mettre la dépense au compte du département, s'il s'agit d'un placement volontaire à titre gratuit.

Sur le second point, il est possible de répondre que la loi de 1838 a réglé un régime de dépenses destiné à pourvoir au traitement des aliénés dangereux ou non, et permet, sous certaines formes, quoique cette notion soit fâcheusement tombée en désuétude dans nombre de départements, le placement volontaire à titre gratuit qu'il est nécessaire de rendre plus fréquent *(V. supra)*.

Sur le troisième point, on a fait remarquer non sans raison, que toute la question était de savoir dans quelle mesure, dans quelles conditions, et pour quels psychopathes, il convenait d'encourager, dans un service public, les possibilités de traitement en dehors des dispositions de la loi de 1838, qui, si elle est une loi de sécurité, est aussi, il ne faut pas l'oublier, une loi de protection du malade.

On a rappelé qu'il n'était pas rare, dans les millieux psychiatriques, d'entendre exprimer l'opinion que certaines maisons de santé libres, trouvant une faveur spéciale auprès des familles, recevaient à côté de malades « nerveux», des aliénés notoires, dont le cas, échappant à toute réglementation, pouvait réaliser une séquestration arbitraire, non par absence d'aliénation mentale, mais par internement, sans les garanties légales instituées pour la protection de a personne et des biens.

Le précédent rapport d'ensemble de l'Inspection générale, en 1911, tenant compte de cette opinion, faisait l'observation qu'il y aurait intérêt à placer « par une disposition légale, sous le contrôle de l'autorité publique, les établissements privés recevant des malades ordinaires, notamment des « nerveux» ». Un rapport spécial, consacré aux débats ouverts devant le dernier congrès des aliénistes, qui s'est tenu à Quimper, remarquait, de même, que des observations présentées à propos de l'organisation des services ouverts faisaient

« ressortir une lacune » celle de « l'inspection des maisons privées », et il concluait à ce sujet qu'il y aurait lieu « d'étendre le droit de regard de l'autorité » de façon « à prévenir les séquestrations ». D'ailleurs dans un rapport présenté, par le médecin à qui a été confié le soin d'organiser le service libre des asiles de la Seine, à la Société médicale, à propos de l'infirmerie spéciale du Dépôt et le placement d'office dans les asiles de la Seine, (Imprimerie nouvelle, rue Cadet, 1920) des constatations étaient faites, dans le même ordre d'idées, page 26, en ces termes : « on reçoit dans le même établissement les psychopathes légers et les aliénés confirmés, et l'on va jusqu'à traiter ces derniers dans des maisons de santé libres qui échappent, *d'ailleurs irrégulièrement et non sans danger* pour les malades, au contrôle de la loi de 1838 »; tandis qu'on peut lire à la page 16, comme argument présenté contre l'Infirmerie spéciale — où le passage est cependant de courte durée — « qu'il faut enfin remarquer que pendant son séjour à l'infirmerie, l'aliéné est privé des garanties légales concernant ses biens ».

Y a-t-il lieu, aujourd'hui, de négliger ces points de vue et de réaliser dans les asiles départementaux l'organisation qu'on reprochait à quelques maisons de santé particulières? Et n'est-ce pas leur donner un argument contre la réglementation, que d'ouvrir des services autorisés par les pouvoirs publics, sans qu'on ait réglé la question des garanties qu'on réclame d'elles dans les conditions ci-dessus?

On a pu encore à ce propos, entendre soutenir par quelques tenants de la large extension du traitement libre, sans surveillance et sans contrôle légal, que les mesures du code civil étaient en principe suffisantes et qu'il n'y avait pas lieu d'insister sur la question des biens. Il est peut-être assez intéressant de signaler qu'une même opinion avait été émise dans un curieux mémoire en *faveur* des aliénés (Lyon 1837) rédigé par Tissot, dit frère Hilarion connu aussi dans l'histoire de l'assistance aux psychopathes par la fondation d'assez nombreux « hospices » dont il avait la direction! Il soutenait que le projet de loi (celle de 1838) devait être rejeté purement et simplement « pour la raison qu'il est inopportun, défectueux, nuisible dans toutes ses parties » et « attendu que la législation existante, qui a suffi jusqu'à présent, peut et doit suffire pour l'avenir ».

Cependant, l'aliéné hospitalisé et non interdit, incapable en fait d'administrer ses affaires, n'avait aucun représentant légal chargé d'administrer pour lui ; le code civil (article 497) n'ayant parlé de l'administration provisoire que comme d'une étape de l'interdiction. Avant l'internement du malade on lui faisait signer une procuration, illégale — étant donné l'incapacité du mandant — et dont il n'était pas exceptionnel qu'on abusât sérieusement (M. de Barthélemy : discussion de la loi à la Chambre des Pairs). Le procédé de la gestion

d'affaires (article 1119 et suivants du C. C.) était bien insuffisant et manquait de sécurité pour les tiers.

Dans ces conditions, il avait dû être admis que, pour assurer les progrès nécessaires, la loi de 1838 se devait, tout en :

a) organisant l'assistance et régularisant les placements ;

b) protégeant la sécurité publique ;

c) prévenant les atteintes injustifiées à la liberté individuelle ;

d) de créer une situation juridique, plus protectrice que le droit commun, pour les aliénés internés.

C'est ce qu'elle s'est efforcée de faire dans ses articles 31 à 40, qui contiennent des dispositions dont le but a été de dispenser les familles, le plus souvent possible, de recourir à l'interdiction dont la procédure est longue, coûteuse, publique, et dont les motifs sont spéciaux. Elles ont spécifié l'annulabilité, pour cause de démence, des actes faits pendant l'internement et pris des mesures de sauvegarde des biens par l'institution d'administrateurs et de mandataires, toutes mesures par certains côtés et en divers cas, d'ailleurs incomplètes.

Ces idées directrices sont encore celles qui s'imposent toujours à l'esprit quand il s'agit d'étudier des projets de modifications à apporter au régime des malades atteints d'affections mentales. Le mouvement d'opinion, créé par la mise à l'ordre du jour des questions relatives aux services ouverts, présente l'utilité indéniable d'attirer à nouveau l'attention sur la nécessité d'améliorer les moyens propres à assurer plus pleinement et plus précocement le traitement médical, et les obligations d'assistance. Mais ce point de vue capital ne peut être le seul à envisager et n'en saurait faire oublier d'autres, souvent importants eux aussi, exposés avec les quelques considérations qui précèdent.

Ils ne devront pas manquer d'entrer, autant que de besoin, en ligne de compte quand il s'agira d'apprécier les conditions d'autorisation et de fonctionnement des services ouverts et les règlements intérieurs qu'ils auront à soumettre à l'approbation.

Leur action, en l'absence provisoire de précisions légales ou réglementaires à eux spécialement applicables, paraîtra sans doute — jusqu'à preuve du contraire — devoir être plus utile et plus sûre si, comme il a été dit plus haut, elle s'exerce sans empiéter sur le domaine de la loi de 1838, si elle limite ses objectifs aux soins externes par le dispensaire, et à l'hospitalisation libre des sujets qui ne relèvent pas, par quelque côté que ce soit, du régime de l'internement et des mesures de protection qui l'accompagnent. Le jeu de celui-ci, au contraire, devrait être facilité, quand il y a lieu, par les services de consultation ou de triage, organes importants dont l'utilité peut être grande.

Le traitement avec sortie libre, dans les hopitaux-hospices, de

malades non soumis à la loi de 1838 ne souffrirait semble-t-il, pas de difficulté. Les moyens financiers seraient fournis pour les malades privés de ressources par les dispositions législatives en matière d'assistance obligatoire. Au point de vue pratique, il faut reconnaître que, sauf exceptions pour les grands centres hospitaliers, ce traitement ne paraît guère pouvoir être organisé, comme le notait déjà le rapport de 1911, que par les asiles publics. En effet, dans le plus grand nombre des hôpitaux et hospices, il y aurait à objecter l'absence de locaux appropriés ou appropriables, le manque d'installations thérapeutiques particulières, l'organisation insuffisante du service médical, la pénurie de médecins véritablement spécialisés, le fait que le personnel infirmier serait encore moins adapté au traitement des psychopathes que celui des asiles, dont il a été possible cependant de signaler l'infériorité fréquente, enfin, le moindre intérêt que pourraient porter les commissions administratives à leur nouvelle catégorie de malades et les craintes qu'inspireraient les troubles qu'ils sont susceptibles de provoquer.

Au contraire, les asiles sont en général, seuls dotés du personnel médical compétent, en possession des moyens techniques variés et appropriés (sous réserve d'améliorations résultant des progrès divers) Ils sont seuls en mesure de parer, avec le minimum de complications, aux difficultés qui peuvent survenir en cours de cure et qu'il est sage de prévoir.

L'Inspection générale estime donc très désirable que les constatations pratiques et l'évolution des idées aboutissent surtout à retenir fermement la notion, féconde en résultats sociaux, du traitement précoce des troubles psychopatiques, et celle de l'assistance obligatoire aux malades mentaux, « petits » et « grands », à donner dans les établissements spéciaux qui sont les asiles.

Leur mauvais renom, entretenu par des préjugés (n'existent-ils pas aussi à l'encontre de l'hôpital dans certaines campagnes ?) disparaîtra s'ils se montrent effectivement des *hôpitaux* spécialisés et rationnellement compartimentés.

Ces établissements reçoivent aujourd'hui des malades placés volontairement ou d'office. Avec le progrès de l'assistance ils recevront de même, sans inconvénient, des malades entrés par voie de placement spontané. Ce placement, sur demande de l'intéressé, avec sortie volontaire, (sauf opposition médicale motivée par l'état du malade et transformation en placement provoqué par les familles, ou en placement d'office) prendra tout naturellement droit de cité dans la législation d'ensemble applicable aux malades atteints d'affections mentales, lors de la révision de la loi de 1838.

Si, pour des raisons diverses, alors que cette révision serait encore différée, il y avait lieu de généraliser rapidement la création de « services ouverts » — laquelle ne peut être bien efficacement opérée

que par une loi — il est possible d'estimer, pour s'en tenir aux éléments les plus intéressants que les études à leur sujet ont à nouveau mis en relief et à la satisfaction des besoins les plus courants, — que la disposition légale, indispensable, pourrait consister dans une addition à la loi de 1838. Il conviendrait de rendre les dépenses obligatoires, en faisant entrer le régime financier dans le cadre des autres lois d'assistance et d'instituer et de réglementer ce placement spontané ou précoce, qui est de nature à faire réaliser, en dernière analyse, des économies véritables et des récupérations utiles à l'activité nationale.

Par ce moyen, il n'y aurait guère de locaux spéciaux à construire; les malades entreraient à l'asile spécialement outillé pour leur traitement, dans le pavillon adequat. La liberté individuelle serait sauvegardée par les précautions légales existantes; l'administration éventuelle de leurs biens et la protection de leurs intérêts pécuniaires, seraient assurées ; et un progrès très sérieux aurait été réalisé en attendant les réformes plus marquées et non moins utiles, à mettre en pratique lorsque le moment paraîtrait opportun.

Révision de la loi de 1838.

Ces questions et toutes autres relatives aux services ouverts ont pris, au cours des dernières années, une très grande ampleur dans les milieux psychiatriques. Elles constituent, en vérité, par les discussions qu'elles motivent dans les sociétés médicales, et par les idées multiples qu'elles soulèvent et confrontent, une sorte de préface à la grande question toujours à l'ordre du jour : de la réforme du régime de l'assistance aux psychopathes de tous ordres.

Il n'appartient pas au présent rapport de faire l'historique, par ailleurs bien connu, de ces projets de réforme repris à quatre périodes successives :

1° Période de 1867 à 1872, rapport Suin à la Commission sénatoriale. Proposition Gambetta et Magnin (1869-1870). Proposition Jozon, Roussel, Desjardins (1872).

2° Période de 1882 : Projet du Gouvernement adopté par le Sénat en 1887 (rapport Roussel) propositions Reinach Laffont (1890-1893).

3° Période 1898-1914 : proposition Dubief adoptée par la Chambre en 1907. Rapport de M. Strauss au Sénat en 1913.

4° Période d'après guerre : Proposition déposée sur le bureau de la Chambre par MM. Grinda, Dezarnaulds, Ajam, Hermabessière.

Chacune de ces périodes a donné lieu à l'élaboration de documents parlementaires, d'études médicales, juridiques ou administratives, qui gardent la trace de rapports magistraux et d'interventions brillantes. Le Conseil supérieur de l'Assistance publique a pris part, à nouveau, encore récemment, dans une de ses dernières sessions, à l'étude de la question.

L'Inspection générale, sans sortir de ses attributions qui sont celles d'un corps de contrôle, se bornera à indiquer que, dans la série de ses rapports généraux et particuliers, elle a eu l'occasion d'aborder la critique de la loi de 1838, de signaler les imperfections auxquelles il serait possible de porter remède, et les compléments qu'elle réclame. Elle ne croit pas, cependant, que ces imperfections soient aussi graves qu'on a voulu parfois le dire (les critiques, du reste, ne visent pas, suivant les auteurs et leur milieu, les mêmes points); elle incline même à penser qu'il suffirait de la retoucher et d'en combler les lacunes démontrées par l'expérience, pour en faire un très bon instrument de protection, d'assistance et de traitement adapté aux progrès.

En matière de régime des aliénés, en effet, il convient de ne pas faire fi des mérites reconnus de l'ancienne législation, mais aussi de ne pas oublier les enseignements de l'expérience, en un mot, de ne pas vouloir innover à tout prix, mais surtout, de codifier les progrès qu'une longue pratique a montrés nécessaires.

Révision du règlement de 1857.

Il en va de même pour l'abondante réglementation qui complète la loi et qui a évolué partiellement dans le sens des progrès médicaux. Si elle offre des dispositions parfois bien désuètes, elle n'en présente pas moins, aussi, des dispositions excellentes.

La révision du règlement modèle avait été entreprise et portée devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique dans sa session ordinaire de 1912.

L'Inspection générale a enregistré à nouveau au cours de la tournée, des vœux de rajeunissement et de refonte dudit règlement dans certaines de ses parties essentielles. L'organisation des asiles, comme toute administration, est une science des détails et pratiquement aucun détail n'est négligeable. Il n'est donc guère possible, sans un trop long exposé, de rapporter, dans leur teneur et dans leurs motifs, les multiples vœux enregistrés, et d'apprécier les solutions qui ont été proposées sur de nombreux points particuliers.

Leur étude viendra mieux à sa place quand la question des réformes aura été à nouveaur envoyée pour examen et avis à l'Inspection générale.

VIII

CIRCULAIRES ET STATISTIQUES [1]

I. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le rapport d'ensemble qui a été présenté au Ministre de l'Intérieur en 1909, porte, dans sa cinquième partie, sur la question des circulaires et des statistiques adressées et demandées par l'Administration centrale aux préfets.

Il y est rappelé, en particulier, que l'application des nombreuses lois votées au cours des années antérieures, avait entraîné, pour le personnel des préfectures, un surcroît de travail tel, qu'il y avait un réel intérêt à rechercher toutes les simplifications possibles.

Restreindre le nombre des circulaires, et donner à celles-ci une forme permettant de les tenir facilement au courant des diverses modifications possibles, s'efforcer de diminuer également les demandes de statistiques, telles étaient, dans l'ensemble, les mesures envisagées par l'Inspection générale.

Aujourd'hui, du fait de la guerre et du trouble profond qui en a résulté dans toutes les branches de l'activité administrative, le nombre des circulaires et des statistiques adressées ou demandées aux préfets s'est considérablement accru. En un mot, la situation qui avait en 1909, retenu l'attention de l'Inspection générale n'a fait que s'aggraver.

Aussi, il a été jugé opportun de reprendre en 1922, l'étude de cette question en vue d'une économie de temps et de personnel à réaliser par l'adoption de méthodes plus simples, qui, loin de préjudicier à la bonne exécution des lois et des règlements pourraient, au contraire, en faciliter l'accomplissement.

Le renouvellement de cette enquête semblait d'autant plus indiqué qu'il venait s'ajouter aux intentions manifestées par le Gouvernement à diverses reprises, d'apporter de sensibles modifications aux formalités et aux écritures administratives, et de simplifier, dans toute la mesure possible les services publics.

La dernière expression de cette tendance se trouve dans la circulaire du 9 décembre 1921. Le Ministre de l'Intérieur rappelait aux préfets, «que les circonstances actuelles avaient placé au premier rang des préoccupations du Gouvernement le souci d'assurer au pays une administration aussi simplifiée et aussi peu onéreuse que possible», et leur demandait de dégager de leur expérience personnelle une conception d'ensemble des mesures et des améliorations qui leur parais-

(1) M. Breton, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.

saient, dans cet ordre d'idées, pouvoir être envisagées dans toutes les branches de l'action administrative départementale.

Bien que, parfois, les préfets, représentants locaux du Gouvernement tout entier, n'aient pas trouvé de la part des représentants directs de divers Ministères, la pleine collaboration qu'ils étaient en droit d'attendre, ils n'en présentèrent pas moins des rapports fort documentés dont diverses suggestions, jugées particulièrement opportunes, furent signalées par le Ministre de l'Intérieur aux administrations intéressées.

Certains préfets donnèrent à cette enquête une ampleur particulière et envisagèrent, sous ses aspects multiples, la question de la Réforme administrative. D'autres, se limitèrent à énumérer les réformes qui leur paraissaient plus facilement réalisables en essayant de dégager, pour l'état de choses existant, des améliorations immédiates.

La conclusion générale à tirer de cette consultation serait peut-être que les modifications à apporter au régime administratif actuellement en vigueur consisteraient moins dans une réforme totale que dans des réformes partielles. Ces réformes pourraient, certes, tenir un large compte de l'évolution des temps et du progrès des mœurs politiques et sociales, mais elles ne devraient pas affecter profondément l'armature d'une organisation ayant heureusement résisté au choc des changements de régime et, au cours de la durée des hostilités, largement donné sa mesure en montrant toute sa souplesse.

Pour s'en tenir à la question particulière traitée dans ce rapport, tous les préfets ont, avec plus ou moins de développements, parlé de l'importance et de l'augmentation du travail matériel résultant des communications des administrations centrales. Ils ont abordé les simplifications possibles en ce qui concerne les circulaires et, plus encore, largement insisté sur la question des statistiques.

II. — CIRCULAIRES

Les divers points sur lesquels devait porter l'enquête de l'Inspection générale étaient les suivants : en premier lieu établir le nombre des circulaires adressées dans une préfecture pendant un laps de temps déterminé, en examiner ensuite un certain nombre et noter les particularités dignes d'être mentionnées : les doubles emplois, les contradictions résultant d'un défaut d'entente entre les diverses administrations ou services intéressés, enfin, envisager des méthodes pratiques et des procédés permettant de tenir les circulaires initiales au courant des modifications éventuelles.

La détermination exacte du nombre des circulaires, adressées aux préfets durant un laps de temps déterminé, présente de grandes difficultés et les divers rapports particuliers des Inspecteurs généraux donnent des chiffres singulièrement différents d'un département à l'autre.

En tout état de cause, il était un renseignement qui pouvait paraître assez facile à obtenir : il s'agissait, en effet, du nombre

des circulaires expédiées, au cours d'une année par le Ministère de l'Intérieur. Or, ce chiffre n'a pu être établi que d'une façon approximative. Bien que des instructions du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, portant la date du 5 mars 1909, rappelées à diverses reprises, aient ordonné l'enregistrement de toutes les circulaires, les résultats de l'enquête spéciale à laquelle il a été procédé ont prouvé que, tout au moins dans les dernières années, les prescriptions dont il s'agit avaient été singulièrement perdues de vue. Alors que sur le livre d'enregistrement tenu depuis 1909, au Ministère, on relève pour l'année 1921, le chiffre de 111 circulaires, il a pu être établi, par ailleurs, qu'on en avait expédié de 290 à 300.

Il est à peine besoin d'insister sur l'importance primordiale d'un enregistrement sérieux, ne serait-ce que pour éviter les effets regrettables causés par l'envoi de circulaires multiples, sur le même objet. (En juin 1922, trois directions du Ministère ont, en huit jours, lancé une circulaire sur le même sujet).

Il convient d'ajouter que les instructions de 1909, prescrivaient de mettre toutes les circulaires à la signature du Ministre. Cette disposition a été également perdue de vue. A l'heure actuelle le nombre des circulaires signées par le Ministre constitue la minorité. La plupart le sont par les Directeurs, quelques-unes, même, sont signées de chefs, voire de sous-chefs de bureaux.

Les difficultés qui ont été éprouvées à Paris, pour obtenir, d'une façon du reste imprécise des chiffres approximatifs, ont été encore plus accentuées, dans les diverses préfectures, lorsque les Inspecteurs généraux se sont efforcés d'apurer le nombre des circulaires reçues.

A défaut d'un enregistrement à l'arrivée qui n'existe pas partout, les recherches ont été parfois très longues. Qant aux résultats imparfaits, ils sont souvent inférieurs à la réalité et, surtout, varient sensiblement d'un département à un autre. En voici quelques exemples :

	ANNÉE 1921		ANNÉE 1922	
Un 1er département aurait reçu	303	circulaires	99	
Un autre aurait reçu	408	—	139	1er semestre.
Un autre encore	330	—	237	1er semestre.
— —	654	—	204	1er semestre.
— —	530	—	?	
— —	550	—	175	
— —	615	—	63	1er trimestre.
— —	396	—	?	1er trimestre.

Sans doute, il convient de tenir compte du fait que le qualificatif de circulaire prête lui-même à équivoque. A côté d'instructions véritables, il y a des demandes de renseignements, d'avis, des annonces d'envois, dès rappels d'obligations périodiques, tous documents qui, dès qu'ils deviennent collectifs peuvent passer pour constituer des circulaires. Les états des préfectures se ressentent évidemment de l'interprétation plus ou moins large qui a été donnée au terme circulaire, mais également, des oublis.

Il faut d'ailleurs reconnaître que l'enquête poursuivie au sujet des circulaires semble avoir moins intéressé le personnel des préfectures que celle dont il sera parlé plus loin concernant les statistiques. Evidemment, l'augmentation générale des envois de certains Ministères et la fréquence des communications de Ministères ou sous-secrétériats d'états nouvellement créés, n'ont-elles pas été sans le frapper, mais, dans l'ensemble, beaucoup moins qu'à toute autre époque, en raison des modifications apportées par la guerre dans tous les domaines.

Les bouleversements profonds dans la condition des personnes et des biens qui en ont été la conséquence, ont affecté en effet toutes les classes de la société, toutes les manifestations de l'activité publique. Cet état de choses nouveau, et parfois si critique, appelait nécessairement une réglementation nouvelle.

Ce point est particulièrement mis en lumière lorsqu'on examine l'ordre de faits auquel se réfèrent le plus généralement les circulaires du Ministère de l'Intérieur, par exemple: réfugiés, œuvres de guerre, réfection, reconstitution des chaussées, passeports, transports des corps etc...

D'autre part, sous l'empire de circonstances pressantes, les pouvoirs publics ont été amenés à prendre un certain nombre de mesures spéciales: primes, allocations, indemnités de toute nature, cherté de vie, charges de famille, transport à tarif réduit, etc.. L'établissement de circulaires destinées à commenter, à préciser le sens, à faciliter l'application des dispositions législatives et réglementaires nouvelles a été ainsi rendu indispensable et le personnel des préfectures n'y a pas vu, dans le principe, d'anomalie.

D'une manière générale, ce personnel ne se plaint pas du nombre de circulaires portant instructions, à la condition que ces dernières soient aussi précises que possible, ne contiennent pas de développements parfois exagérés, d'une technicité trop accentuée, et ne donnent pas lieu à des interprétations ambiguës.

Mais à côté de ces circulaires utiles, combien d'autres pourraient sans inconvénient être supprimées ou dont les conditions d'envoi gagneraient à être mises au point ! Des circulaires visant les individus exclus des salles de jeux sont envoyées indistinctement à tous les préfets, même à ceux des départements ne possédant pas d'établissements où soient autorisés les jeux de hasard.

De même, est-il bien nécessaire que les circulaires de l'Administration pénitentiaire soient envoyées à tous les préfets à charge par eux de les notifier au directeur de la circonscription pénitentiaire? Ce chef de service ayant plusieurs départements dans sa circonscription reçoit les circulaires en autant d'exemplaires. Il suffirait que les communications de l'Administration pénitentiaire fussent assurées, exclusivement, par la préfecture ayant le siège de la direction de la circonscription pénitentiaire dans le département, les autres n'étant saisies qu'à titre d'information.

Lorsqu'il s'agit d'interpréter un article de la loi de finances, de commenter un règlement de comptabilité, il advient que des instructions sont données aux ordonnateurs secondaires par plusieurs ministères, ce qui est généralement inutile, parfois par plusieurs services d'un même Ministère, ce qui est excessif.

Les Ministères de l'Intérieur et de l'Instruction publique envoient à quelques jours d'intervalles les mêmes circulaires concernant les nominations ou promotions aux grades d'officier d'Académie et de l'Instruction publique. Le Sous-Secrétariat de l'Enseignement technique, le Ministère du Travail, le Ministère de l'Agriculture adressent également, sur le même sujet, des circulaires qui gagneraient à être élaborées de concert, etc.. Un seul document, signé de plusieurs Ministres, serait suffisant.

L'Inspection générale, qui reconnaît l'utilité et la nécessité des circulaires, croit pouvoir insister sur l'intérêt que présente pour la bonne marche des services, la limitation de leur nombre.

Toutes les préfectures, d'autre part, souhaiteraient de voir, conformément au vœu exprimé dans le rapport d'ensemble de l'Inspection générale en 1909, adopter la rédaction des circulaires importantes en paragraphes numérotés. Cette pratique permettrait d'effectuer sur le document initial les modifications, suppressions ou adjonctions éventuelles, et d'avoir un seul document constamment à jour.

Quelques préfectures ont elles-mêmes « codifié » à l'usage des maires les instructions relatives à l'application de certaines lois. Dans le département du Calvados, on a ainsi établi, pour l'application de la loi sur les retraites ouvrières, une brochure de 42 pages, divisée en chapitres numérotés suffisamment espacés pour permettre toutes adjonctions ou modifications.

Il est certain que si l'amélioration préconisée plus haut avait été pratiquée et généralisée, il en fût résulté une simplification réelle qui n'eût pas manqué d'avoir une heureuse répercussion sur la bonne exécution des prescriptions édictées. Mais si l'on doit regretter qu'il n'en ait pas été ainsi, on ne saurait s'en étonner plus que de raison, le Ministère de l'Intérieur lui-même, plus directement intéressé semble t-il, n'ayant pas donné l'exemple. Sauf, en effet, les instructions de 1918, connues sous la dénomination de « statut des réfugiés », et quelques circulaires importantes émanant du bureau politique, relatives aux élections, la plupart des circulaires du Ministère de l'Intérieur ont conservé les caractéristiques regrettables que l'enquête précédente de l'Inspection générale avait mises en lumière.

Pour revenir sur le « statut des réfugiés » cette circulaire comportait 116 articles. Elle a motivé 28 modifications successives, qui se sont facilement traduites par 28 papillons à coller sur les articles modifiés.

Outre la codification des instructions se rapportant à l'application des lois importantes, on réaliserait également un sensible progrès dans le même ordre d'idées en améliorant la publication des

bulletins officiels des différents Ministères. Ces bulletins contiennent en effet, la plupart des documents (lois, décrets, arrêtés, circulaires) intéressant l'action administrative du Ministère auquel ils s'appliquent. Ils paraissent malheureusement, à l'heure actuelle, à quelques exceptions près, avec une notable irrégularité. En faisant un léger effort dans la rédaction, la composition et le classement méthodique des documents dont il s'agit, et surtout en s'efforçant d'arriver à une publication normale et régulière, on obtiendrait, semble-t-il, d'appréciables résultats.

Ce qui vient d'être dit pour le bulletin officiel des Ministères pourrait être répété pour le recueil des actes administratifs des préfectures, qui aurait, lui aussi, besoin d'être modernisé. Éprouvant des difficultés pour la publication de ce recueil, on procède dans l'Hérault deux fois par mois, par une circulaire, dite de « quinzaine », destinée aux maires et aux divers services départementaux. Ce document, sous des rubriques heureusement présentées, résume brièvement un certain nombre de renseignements, de rappels, d'instructions les plus utiles. De telles innovations sont certainement d'intéressantes contributions aux simplifications.

En résumé, la tournée effectuée en 1923 a donné à peu près les mêmes constatations que l'enquête effectuée quatorze ans auparavant. Les améliorations proposées demeurent les mêmes, qui n'ont rien perdu de leur valeur.

III. — STATISTIQUES.

La question des statistiques a, sans nul doute, retenu davantage l'attention du personnel des préfectures que celle des circulaires. Bien avant que la tournée de 1922 ne fût commencée, les préfets jugèrent presque tous à propos de la traiter, avec plus ou moins de développements, dans leurs rapports sur la question des simplifications administratives.

L'ensemble des observations qui ont été présentées peut être résumé par la citation suivante :

« Il n'est pas de service qui n'ait, et plusieurs fois par an, à fournir des statistiques. Quand on se rend compte de la façon dont elles sont établies, on arrive à en réclamer la suppression quasi générale. En raison des conditions mêmes qui président à leur élaboration, la plupart des statistiques ne peuvent être, en dépit des efforts tentés, qu'inexactes. Faute par les services de posséder, en temps utile, les éléments permettant de les établir, ce ne sont en effet que des combinaisons de chiffres n'approchant que de très loin la réalité. Ces statistiques fausses et souvent perfides, font perdre aux différents services un temps considérable. »

Comme pour les circulaires, les Inspecteurs généraux envisageaient de faire établir le nombre des statistiques, permanentes et accidentelles, demandées pendant un laps de temps déterminé, de se

renseigner sur le temps et les dépenses de personnel nécessaires pour établir ceux de ces documents qui sont particulièrement longs, d'apprécier si tous les renseignements demandés étaient vraiment utiles et, spécialement, s'il n'y avait pas de doubles emplois; d'indiquer enfin les simplifications qu'il paraissait possible d'apporter.

L'établissement de statistiques laissant dans l'esprit de ceux qui les confectionnent un souvenir plus accentué que la simple réception d'une circulaire, il semblait que les chiffres eussent dû d'un département à un autre être sensiblement les mêmes.

Il n'en a rien été cependant et, comme pour la question précédente des circulaires, les variations témoignent d'oublis et de conditions bien incomplètes de prise en note. Voici en effet quelques chiffres pour la période 1er août 1921-1er août 1922 :

	STATISTIQUES PERMANENTES		STATISTIQUES OCCASIONNELLES
Un département aurait reçu.	43	demandes	7
Un autre département.....	47	—	7
Un autre encore.....	42	—	15
—	57	—	15
—	46	—	25
—	35	—	9
—	104	—	34
—	115	—	32

Des différences encore plus sensibles se sont manifestées en comparant les indications données par les préfectures comme étant celles du temps passé pour établir les statistiques et l'évaluation des dépenses de personnel. La plupart ont été fournies d'une façon tout à fait arbitraire et ne correspondent nullement à la réalité. L'Inspection générale ne saurait en faire état. Qu'il lui suffise de dire que l'établissement d'un certain nombre de statistiques accuse une dépense qui ne correspond peut-être pas au profit qui en est retiré.

Le personnel des préfectures, des sous-préfectures et des mairies serait particulièrement sensible à la diminution aussi large que possible des statistiques. S'il admet volontiers de fournir des renseignements dont l'utilité apparaît incontestable et dont les résultats pourront servir efficacement, il se plaint, non sans raisons, des doubles emplois, des mêmes demandes formulées par plusieurs Ministères ou bureaux de Ministères, ou de ces questions trop compliquées qui appellent forcément des réponses imprécises quand elles ne sont pas purement imaginaires.

Les services intéressés se font-ils réellement illusion sur la valeur des renseignements fournis, lorsque, par exemple, ils demandent aux préfectures de leur adresser, dans un délai assez court, « l'état des personnes devenues aveugles au cours des vingt dernières années avec l'origine de la cécité et l'âge auquel elle s'est produite » ?

Les préfectures ont difficilement compris, qu'une direction leur demandât, par télégramme circulaire du 2 mars 1922, le chiffre global

de la population du département, alors que le 29 octobre 1921 ce renseignement avait déjà été fourni au Ministère.

Elles se sont également étonnées de la demande télégraphique qui leur a été adressée le 4 mai dernier, par laquelle elles étaient invitées à faire connaître d'urgence : 1° les noms des communes nouvellement créées depuis 1914, avec l'indication de l'acte autorisant la création; 2° les modifications territoriales survenues depuis 1914, avec l'indication de l'acte autorisant les modifications; 3° la liste des octrois supprimés depuis 1914, avec l'indication de la date de la suppression.

Il semble en effet que l'administration requérante pouvait d'autant mieux avoir ces renseignements qu'elle traite ces questions, qu'elle notifie les décisions aux préfets et qu'elle en assure la publication au *Journal officiel*. Le souci d'éviter des recherches aux employés d'un Ministère n'est peut-être pas un motif suffisant pour faire appel à ceux des préfectures.

Chaque année est fournie la statistique des impositions communales recouvrées, produite pour les besoins du trésorier-payeur général. Ce travail, que quinze jours suffisent à peine à établir, ne fait-il pas double emploi avec les états des rôles généraux que le trésorier reçoit de la direction départementale des contributions directes ?

En exécution des circulaires des 18 juin 1876, 3 janvier et 29 octobre 1878, les préfectures fournissent diverses statistiques concernant la situation financière des bureaux de bienfaisance et des hospices. Or, conformément aux instructions d'une circulaire du 29 juin 1914, les préfectures adressent au Ministère du Travail des statistiques qui, avec des cadres et un texte bien peu différents, contiennent des renseignements sensiblement identiques et sur certains points plus détaillés. De même, une bonne partie des statistiques fournies au Ministère de l'Hygiène, l'est également, sous une forme très approchée au Ministère du Travail (en particulier toutes les statistiques concernant les lois d'assistance obligatoire).

D'une manière générale, les renseignements demandés aux mairies pour l'établissement de ces statistiques sont trop nombreux d'abord, trop compliqués ensuite. Certaines statistiques fournies par des villes importantes peuvent, sans doute, être considérées comme à peu près exactes, mais par contre combien sont établies dans des conditions fantaisistes ou obscures ?

Voici, dans la statistique des bureaux de bienfaisance, une commune accusant 1.200 francs de dépenses, et, au verso du cadre, le nombre des secourus est « néant ». Ailleurs, aucune somme en faveur des secourus ne figure aux dépenses; par contre, à la rubrique « nombre des secourus », il en est mentionné 4.

Au paragraphe mentionnant la fortune des bureaux de bienfaisance il a été relevé les deux mentions contradictoires suivantes : dans une colonne « rentes sur l'État », 112 francs; dans une colonne voisine « valeur en capital », néant.

Enfin, certains renseignements demandés dans des statistiques ne

peuvent pas être fournis exactement. C'est ainsi, par exemple, que la statistique produite au Ministère du Travail pour l'assistance médicale gratuite (État modèle 3), comprend la classification des assistés suivant le degré d'invalidité et la répartition par âge. Or, les listes d'assistance ne font pas de distinction entre ces diverses catégories d'assistés.

De même, pour l'assistance aux femmes en couches (État modèle 9 ter), la classification des assistées en salariées à domicile, chez autrui, et autres femmes, est encore demandée, bien que depuis la loi du 23 janvier 1917, la condition du salariat ait été abrogée pour l'admission à l'assistance.

Sans discuter, d'autre part, le principe de l'établissement de certaines statistiques telles que celles concernant les sociétés de secours mutuels, les comptes rendus des opérations du service de vaccination ou encore celles intéressant le recrutement de l'armée, etc..., les préfectures estiment qu'il pourrait, dans l'intérêt même de la sincérité des chiffres présentés, y être apporté de sérieuses simplifications.

L'application de certaines mesures législatives ou réglementaires donne fréquemment lieu à des demandes permanentes de statistiques. Utiles pendant les premières années, pour permettre d'apprécier les conditions d'application d'une loi ou d'un règlement déterminés, elles perdent vite de leur intérêt dans la suite et n'en sont pas moins maintenues. Dans un assez grand nombre de cas il semble que rien ne s'opposerait à ce qu'elles fussent, au bout d'un certain temps, supprimées.

Ces diverses questions ont, d'ailleurs, fait l'objet d'un examen attentif de la part d'une Commission interministérielle chargée d'étudier les simplifications susceptibles d'être apportées aux travaux imposés aux administrations locales par les divers Ministères.

Au cours de sa séance du 21 avril 1920 ladite Commission émettait le vœu suivant:

1° « Que toute demande d'information statistique, soit périodique, soit occasionnelle, à adresser aux préfets ou aux maires, soit désormais transmise à un organe central unique auxquel les Administrations centrales des Ministères devront obligatoirement s'adresser et qui sera chargé de fournir les renseignements demandés, en s'efforçant, par un aménagement approprié de la documentation et d'accord avec les services intéressés, de réduire au minimum le travail imposé aux administrations locales. Cet organe devrait être constitué par les services de la Statistique générale de la France déjà chargée de la coordination des statistiques publiées en France.

2° Que, par une décision du Conseil des Ministres dont le Président du Conseil assurera l'exécution, les services centraux des Ministères soient tenus de se concerter en vue d'assurer, à partir du 1er janvier 1921, le fonctionnement du régime nouveau. »

La Commission décida de demander au Ministre de l'Intérieur de porter la question devant le Conseil des Ministres.

Saisis de ces dispositions par l'intermédiaire de M. le Sous-Secrétaire d'État de la Présidence du Conseil, les divers départements ministériels ont donné une adhésion de principe au vœu de la Commission.

Certes, l'idée de confier à un organe central unique auquel les Administrations centrales devraient obligatoirement s'adresser, toutes les demandes d'information statistique, paraît, à priori, des plus séduisantes. D'autre part, le service de la Statistique générale de la France est évidemment tout qualifié par son organisation technique.

Toutefois, cette réforme ne serait vraiment efficace que si, conformément aux termes mêmes du vœu, elle ne comportait aucune exception. Or, se basant sur des faits d'expérience, l'Inspection générale se demande si l'on pourrait jamais arriver, quels que soient les besoins et les circonstances, à empêcher les administrations centrales de demander des renseignements d'information statistique aux administrations locales, et si, en dernière analyse, on ne ferait pas, purement et simplement que superposer un organisme à ceux déjà existants.

Elle se rallierait, en tous cas, à l'idée d'une conférence interministérielle, au sein de laquelle une large place serait faite aux techniciens de la Statistique générale de la France et qui, se réunissant à des intervalles déterminés, aurait pleins pouvoirs pour examiner, décider et rendre immédiatement applicables toutes mesures de simplification jugées opportunes.

D'autre part, si l'on arrivait à laisser au service de la statistique générale le soin de tout ce qui est « statistiques permanentes », et à limiter l'action des administrations centrales aux statistiques occasionnelles, strictement, on réaliserait un appréciable progrès.

RAPPORTS DÉLIBÉRÉS ET ADOPTÉS

PAR LE

COMITÉ DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX

DES SERVICES ADMINISTRATIFS

MM. Constantin (président en 1922), Rondel (président en 1923), Horteur, Faivre, Winter, Rouvier, Imbert, Plytas, Dequidt, Mossé, Inspecteurs généraux ; Louvel, Gravereaux, Capart, Sarraz-Bournet Raynier, Breton, Inspecteurs généraux adjoints.

Soit transmis, conformément à l'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923 à MM. les Ministres de l'Intérieur, de l'Hygiène de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, et de la Justice (Administration pénitentiaire).

L'Inspecteur général,
Chef du Service central de l'Inspection générale,

ARMAND IMBERT.

MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 252 *R*

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

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE L'HYGIÈNE

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (Ministère de la Justice.)

RAPPORT

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE – Médiathèque Gabriel Tarde

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

1924

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 les dispositions du règlement d'administration publique du 16 janvier 1920 et du décret du 20 décembre 1907, 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, du Travail et de l'Hygiène, et, pour l'Administration pénitentiaire, de la Justice) et publié, soit intégralement, soit par extraits, au *Journal officiel*.

Ledit rapport traite les questions suivantes :

I. — Subventions aux communes des régions dévastées pour la reconstitution des services de police (page 3) ;

II. — Remboursement des avances effectuées pendant la guerre par l'État aux fonctionnaires municipaux par suite de l'invasion (page 21) ;

III. — Application de la loi du 7 septembre 1919 instituant des sanatoriums spécialement destinés au traitement de la tuberculose (page 33) ;

IV. — Maisons centrales (page 65) ;

V. — Application de la loi du 16 juillet 1912 relative aux marchands ambulants, aux commerçants ou industriels forains et aux nomades (page 147) ;

VI. — Œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique (page 237) ;

VII. — Associations reconnues d'utilité publique (page 269) ;

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1923, figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1924 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

I

SUBVENTIONS

AUX COMMUNES DES RÉGIONS DÉVASTÉES

POUR

LA RECONSTITUTION DES SERVICES DE POLICE

(M. WINTER, Inspecteur général, Rapporteur.)

Ces subventions, dont l'Inspection générale avait à contrôler l'emploi, ont leur origine dans la loi du 29 octobre 1919, ainsi conçue :

« ARTICLE UNIQUE. — Il est ouvert au Ministère de l'Intérieur, en addition aux crédits provisoires alloués pour les dépenses militaires et les dépenses exceptionnelles des services civils de l'exercice 1919, des crédits s'élevant à la somme totale de 1.354.529 francs et applicables aux chapitres nouveaux ci-après :

« *Chapitre L* bis. — Traitements des fonctionnaires et agents de la police spéciale et de la police mobile en service dans les régions libérées (312.853 francs).

« *Chapitre L* ter. — Subvention extraordinaire aux communes des régions dévastées, pour la reconstitution des services de police (1.041.666 francs). »

Le contrôle à effectuer par l'Inspection était limité à l'emploi des crédits du chapitre L *ter* qui, dans la suite, a reçu les lettres Y en 1920, Q en 1921, I en 1922, H en 1923.

Dans ce même chapitre, le contrôle ne devait retenir que les subventions aux communes. Il convient de remarquer, en effet, que, sur les crédits du chapitre qui a reçu primitivement la lettre L *ter*, 3 catégories de dépenses ont été imputées :

1° Les subventions aux communes ;

2° Les « frais de déplacement » des agents de la Sûreté générale dans les régions ou localités où la présence de nombreux travailleurs de toutes nationalités nécessitait une surveillance particulière ;

3° Les « frais divers » des services de police de la Sûreté générale dans les régions dévastées.

Ces deux dernières catégories de dépenses, « frais de déplacement » et « frais divers », qui visaient des frais engagés par le personnel

d'État, restaient, pour la tournée de 1923, en dehors des investigations de l'Inspection générale. Celle-ci n'avait à se préoccuper que des subventions aux communes pour la reconstitution de leurs services de police.

L'objet du contrôle étant nettement circonscrit, il importe, pour éclairer les observations qui seront formulées, de rechercher dans quelles conditions les subventions devaient jouer.

L'exposé des motifs du projet, qui est devenu la loi du 29 octobre 1919, donne à cet égard quelques indications qui ont été complétées par une circulaire aux préfets.

L'exposé des motifs fait ressortir la nécessité de réorganiser, en les renforçant, les services de police dans les départements libérés. Il montre le contraste entre l'afflux, dans ces régions, d'un grand nombre de travailleurs étrangers, et les faibles effectifs de police alors en fonctions. Il trace une sorte de plan d'ensemble suivant lequel le Gouvernement se propose d'assurer en même temps le renforcement de la police spéciale et « la reconstitution de la police locale ».

En ce qui concerne le renforcement de la police spéciale, le Gouvernement envisage la division du territoire libéré en secteurs, à la tête de chacun desquels serait placé un commissaire spécial. Pour que cette organisation puisse être réalisée on prévoit la création temporaire de 24 postes de commissaires spéciaux et de 245 emplois d'inspecteurs.

Mais « avec ces cadres nécessairement restreints, et d'ailleurs spécialisés il serait impossible, dit l'exposé des motifs, de répondre aux besoins des villes et des campagnes dans chaque secteur. Il est à peine besoin de rappeler combien fait défaut le personnel municipal dans les départements libérés ; un très grand nombre de communes sont dépourvues de toute police ».

« Le Gouvernement a estimé, poursuit l'exposé, qu'il est de son devoir d'apporter à ces municipalités, réparties sur une étendue de sept cents kilomètres, son concours le plus large et le plus actif ».

Des subventions leur seront donc accordées en vue de leur permettre de recruter le personnel nécessaire, lorsqu'elles seront en mesure d'opérer elles-mêmes ce recrutement. Dans le cas contraire, des agents seront mis à leur disposition par les soins de l'administration pour être rétribués sur les fonds des budgets communaux. Les allocations nécessaires seront réparties, sur les demandes justificatives des préfets, entre les communes intéressées, au prorata de leurs besoins, et pour les nécessités exclusives de leurs services de police.

Le projet envisage la rémunération de 1.000 agents communaux au traitement moyen de 5.250 francs, et prévoit, pour chacun d'eux, des frais de déplacement de 1.000 francs par an. C'est sur ces bases que les crédits du chapitre L *ter* ont été demandés et accordés pour les deux derniers mois de 1919.

« Il va sans dire, conclut l'exposé des motifs, que le concours de l'État

serait limité à la seule durée de la reconstitution de la vie locale ».

La circulaire du 29 octobre 1919, qui notifie aux préfets le vote de la loi, applique, avec quelques différences de détail, les mesures prévues dans l'exposé des motifs.

On y remarque, au sujet de la partie des crédits du Chapitre L *ter*, qui, suivant l'exposé des motifs, paraissait devoir s'appliquer à des frais de déplacement, peu compréhensibles à première vue, des agents communaux, que cette portion du crédit est destinée au remboursement des frais de déplacement des commissaires et inspecteurs, c'est-à-dire du personnel d'État visé par le Chapitre L *bis*.

En ce qui concerne la division du territoire libéré en secteurs — à laquelle a été liée, on le verra, dans certains départements, la constitution d'une police intercommunale — la circulaire précise qu'à la tête de chaque secteur pourra être placé soit un commissaire spécial, soit un commissaire municipal spécialisé pour toute l'étendue du secteur.

Il est spécifié, dans cette même circulaire, que les subventions aux communes ont pour but de « leur permettre d'élever la solde de leur personnel de police, et de recruter, s'il y a lieu, de nouveaux agents ».

Dans un autre passage, la circulaire explique encore que « les crédits qui font l'objet du Chapitre L *ter* sont destinés à être répartis entre les municipalités des régions dévastées, selon leurs besoins, pour la reconstitution des services de police, c'est-à-dire pour leur permettre de *pourvoir aux vacances* qui existent dans le personnel subalterne des gardes ou agents de la police municipale ou rurale, et de *relever le traitement* des agents actuellement en fonctions ».

Les préfets sont invités à faire connaître, après s'être concertés avec les municipalités, le chiffre des crédits qu'il est nécessaire de leur déléguer pour chacune d'elles. Ils doivent tenir compte, dans ce calcul, de l'importance de la population étrangère, de l'étendue de la circonscription à surveiller et de la situation financière de la commune.

Cette analyse de l'exposé des motifs et de la circulaire était nécessaire, comme on va le voir, pour permettre de se rendre compte des modalités d'emploi du crédit de subventions. Ces modalités, en effet, ont été différentes suivant les départements. Les sommes allouées sont servi, dans l'Oise, à créer des brigades cantonales. Elles ont permis, dans l'Aisne, de rémunérer des « inspecteurs de secteur », agents dont les fonctions, comme celles des brigades de l'Oise, dépassaient le cadre communal. Ailleurs, les sommes accordées ont permis d'accroître l'effectif communal de la police ou de faire face aux augmentations de traitement nécessaires. Dans un département, les subventions n'ont été, pour partie tout au moins, qu'un secours déguisé.

Nous noterons successivement, à propos de chaque département, les principales remarques auxquelles a pu donner lieu l'emploi des sommes allouées. Des observations faites au cours de cet examen nous essaierons ensuite de dégager quelques règles.

Aisne. — Les sommes réparties dans ce département sur les crédits du chapitre « Subvention extraordinaire aux communes » ont été les suivantes :

	francs.
1919	34.893
1920	267.294
1921	240.765
1922	123.165
1923 (jusqu'à fin août)	62.131

Les subventions ont été exclusivement employées par les communes bénéficiaires à la rétribution d'agents intercommunaux appelés « inspecteurs de secteur », et à l'allocation d'une indemnité mensuelle de 100 francs à chacun des commissaires de police chefs de secteur. Les communes ont servi d'intermédiaires pour le paiement de traitements et d'indemnités à des fonctionnaires et agents dont le rayon d'action dépassait de beaucoup le cadre de la commune. Les sommes allouées ont été remises en fait aux communes de résidence des fonctionnaires ou agents intéressés, et versées à ceux-ci par les receveurs municipaux.

Les « inspecteurs de secteur » ont été, en 1920, répartis dans les principaux centres du département en vue de la surveillance à exercer sur les nombreux étrangers. A partir de 1921, par suite de la diminution des subventions, leur nombre a été réduit chaque année. Au 10 novembre 1923, il n'était plus que de 14 unités. Afin de donner une idée de l'organisation du service, nous allons indiquer à cette date la répartition des inspecteurs, en la rapprochant de la division du département en secteurs.

Le commissaire municipal de police de Laon est chef de secteur pour les cantons de Laon, Anizy-le-Château, Craonne, Neufchâtel. Il a auprès de lui deux inspecteurs de secteur, payés, comme nous l'avons dit, sur le crédit des subventions aux communes.

Le commissaire de police spéciale en résidence à Laon est chef de secteur pour les cantons de Crécy-sur-Serre, Marle, Rozoy-sur-Serre, Sissonne. Il dispose d'un inspecteur de secteur et d'un inspecteur provisoire de la Sûreté. Ce dernier est payé sur un chapitre spécial, autre que le chapitre des subventions aux communes.

Le commissaire municipal de Chauny est chef de secteur pour les cantons de Chauny et de Coucy. Il a un inspecteur de secteur.

Le commissaire de police de la Fère, dont le secteur comprend une vingtaine de communes, a également un inspecteur de secteur.

On en trouve deux à Tergnier, auprès du commissaire de police, dont le secteur englobe les communes de Tergnier, Vouël, Fargniers, Liez, Mennessie.

A Saint-Quentin, trois inspecteurs de secteur et deux inspecteurs temporaires de la Sûreté. Un inspecteur de secteur à Montescourt-Lizerolles, un autre à Soissons, auprès du commissaire municipal de police, dont le secteur comprend les cantons de Vic-sur-Aisne, Villers-Cotterêts et Soissons. Enfin, un inspecteur de secteur à Braisne et un autre à Château-Thierry.

A la différence des agents intercommunaux qui ont existé, nous le verrons, dans l'Oise, les « inspecteurs de secteur » du département de l'Aisne exercent leurs fonctions en civil. Ils ne reçoivent que leur traitement, une indemnité spéciale quand ils sont pourvus d'une bicyclette, et, lorsqu'il y a lieu, des frais de déplacement qui leur sont remboursés sur états. Alors que les agents de l'Oise se rapprochaient, par certains côtés, des agents de police municipale, les « inspecteurs de secteur » de l'Aisne ressemblent davantage aux inspecteurs provisoires de police spéciale.

Les quelques indications qui précèdent montrent combien il a été tenu compte dans l'Aisne de cette recommandation de la circulaire du 29 octobre 1919 : « Toute l'organisation de la police spéciale aux régions libérées devra être centralisée dans les bureaux de votre préfecture ». Les communes ne sont intervenues que pour remettre à des agents, désignés en fait par le Préfet, les traitements ou indemnités fixés par celui-ci. Le crédit des subventions aux communes a permis une extension de la police spéciale, qui a été et qui peut être encore très utile eu égard à la situation des chantiers de l'Aisne, mais qui semblerait devoir relever plutôt d'autres crédits.

Si l'on considère les sommes dont les communes ont bénéficié comme de véritables subventions, le tableau ci-dessous permet de comparer les subventions allouées en 1919 et 1923, et les dépenses effectuées ces années-là par les principales communes pour leurs services de police.

COMMUNES	MONTANT de la SUBVENTION		MONTANT DES DÉPENSES EFFECTUÉES par la commune pour ses services de police.			EFFECTIF DU PERSONNEL de police en fonctions dans la commune.		
	1919	1923 au 30 septembre	1914	1919	1923 au 30 septembre.	1914	1919	1923 au 30 septembre
	francs	francs	francs	francs.	francs.			
Laon	4.560	16.953	14.555	22.147	68.465	13	13	15
Chauny	1.218	5.725	16.681	17.468	33.950	9	5	8
Tergnier	»	12.703	3.000	2.475	22.778	2	1	5
La Fère	1.483	4.825	3.800	3.600	11.909	3	1	3
Saint-Quentin	9.642	850	84.246	167.191	326.928	59	28	73
Bohain	4.160	900	5.700	15.340	27.120	5	4	6
Montescourt-Lizerolles	»	6.263	»	»	14.514	»	»	2
Guise	»	900	4.920	13.930	18.500	5	5	5
Hirson	4.610	900	3.581	4.506	17.366	4	4	6
Soissons	4.610	10.773	23.474	35.237	81.904	13	9	17
Château-Thierry	4.610	7.158	4.657	6.574	22.548	3	3	4
Braisne	»	3.568	»	»	3.568	»	»	1

Les chiffres ci-dessus n'appellent pas d'observations qui méritent d'être soulignées. La seule critique véritable que les vérifications effectuées sur place aient amené à formuler sur les errements suivis dans l'Aisne, vise le paiement aux commissaires de police chefs de secteur d'une indemnité annuelle de 1.200 francs.

Sans examiner si cette indemnité n'est pas justifiée par le travail supplémentaire que peut entraîner la surveillance d'un secteur parfois étendu, on doit reconnaître que l'exposé des motifs de la loi du 29 octobre 1919, et la circulaire qui a suivi le vote de cette loi, ne prévoyaient pas cet emploi du crédit de subventions aux communes. Si l'indemnité se concevait, c'est sur d'autres crédits qu'elle eût dû être imputée et non sur l'article 1er du chapitre qui nous occupe.

Il peut paraître également irrégulier d'avoir fait supporter au crédit de subventions aux communes un supplément de 1.000 francs versé au commissaire de police de Château-Thierry pour lui tenir compte d'une classe que la ville ne consentait pas à lui payer. La question est toutefois délicate. Pour que l'observation soit valable, il ne faut pas considérer les subventions aux communes dans le département de l'Aisne comme de véritables subventions. Il faut les prendre comme les éléments d'un crédit d'État destiné, entre les mains du préfet, à l'organisation et au fonctionnement des cadres secondaires d'une police départementale. Si l'on s'arrête, au contraire, au fait que les subventions ont bien été, toujours, remises aux communes, on ne peut trouver mauvais que la ville de Château-Thierry ait employé la subvention à couvrir une dépense qui rentre incontestablement dans les dépenses de police. Mais, dans le premier cas, on tient compte de la réalité, dans le second, on s'arrête à des apparences.

Ardennes. — Le crédit a été appliqué, dans ce département, à de véritables subventions aux communes, qui ont recruté elles-mêmes leur personnel de police. Huit communes importantes ont été aidées, en 1921, pour une somme totale de 200.000 francs. Les mêmes ont reçu, en 1922, 100.000 francs. Enfin, six communes, sur ces huit, ont été subventionnées, en 1923, pour 50.000 francs.

Des vérifications faites, tant à la préfecture que dans les mairies, il résulte que l'emploi des subventions a été correct. On a remarqué seulement que les huit communes subventionnées ont toutes reçu, d'autre part, des subventions et des avances au titre de la loi du 4 octobre 1919, et que la quotité des subventions pour la police, en 1921, a peut-être été bien élevée par rapport au total des dépenses de police de chaque commune. La subvention a couvert, en 1921, entre 40 et 80 °/o de la dépense totale. Mais les tableaux que nous donnons plus loin permettront de noter l'augmentation des dépenses de police dans chaque commune et l'augmentation de l'effectif des agents. Nous n'insistons donc pas sur les deux remarques que nous avons

cru, néanmoins, devoir mentionner, parce qu'elles figurent parmi les éléments d'où nous essaierons de dégager quelques règles.

Les subventions n'ont été allouées qu'après que les communes eurent répondu à un questionnaire leur demandant :

Le nombre d'agents en 1914;
La dépense totale;
Le nombre d'agents en 1921 ;
La dépense totale;
L'augmentation de dépenses;
Le nombre d'étrangers.

On trouvera ces renseignements pour 1921 et 1922 dans le tableau suivant :

COMMUNES	SITUATION en 1914.		SITUATION en 1921.		SITUATION EN 1922 DÉPENSES	AUGMENTATION des DÉPENSES		NOMBRE D'ÉTRANGERS	
	NOMBRE d'agents.	DÉPENSES	NOMBRE d'agents.	DÉPENSES		1921	1922	1921	1922
		francs		francs	francs	francs	francs		
Mézières	5	7.000	7	43.560	43.560	36.560	36.560	504	608
Charleville	15	20.250	21	140.000	142.000	119.750	121.750	1.600	1.370
Mohon	2	3.198	6	31.100	25.860	27.902	22.662	600	520
Mouzon	3	4.014	4	18.400	22.860	14.386	18.546	605	615
Rethel	1	1.318	2	10.036	12.000	8.718	10.682	700	500
Fumay	2	2.100	3	13.100	13.800	11.000	11.700	691	1.000
Givet	1	1.640	2	8.880	9.600	7.240	7.960	1.360	1.500
Sedan	12	15.760	15	73.200	85.860	63.440	70.100	1.260	1.139

Le montant des subventions accordées aux communes a été de :

	1921	1922	1923
	francs.	francs.	francs.
Mézières	30.000	15.000	9.000
Charleville	70.000	35.000	17.500
Mohon	20.000	10.000	4.000
Mouzon	9.000	4.500	2.500
Rethel	8.000	4.000	1.500
Fumay	8.000	4.000	»
Givet	5.000	2.500	»
Sedan	50.000	25.000	12.500

Pour 1921 et 1922 ces subventions ont été versées aux communes au mois de mars, en une seule fois. Aucune justification d'emploi n'est demandée par la préfecture, qui se réserve de contrôler plus tard les comptes des communes. Dans les budgets communaux la subvention est inscrite en recettes à un article spécial. Il n'est pas ouvert d'article spécial de dépenses permettant de suivre en toute rigueur l'emploi de la subvention. Mais des vérifications faites dans les communes subventionnées il résulte que les dépenses de police ont toujours été supérieures au montant de la subvention, et que toutes les sommes portées aux comptes administratifs comme appliquées à des dépenses de police ont bien reçu en fait cette destination.

Bien que les dépenses communales de police se soient accrues, la décroissance rapide du montant des subventions demandées montre que le but poursuivi à l'aide des subventions extraordinaires pour la reconstitution de la police paraît atteint dans les Ardennes. C'est, en effet, la préfecture elle-même qui a réduit ses propositions d'année en année. Pour l'inspecteur général qui a visité les Ardennes, l'impression dans le département est que ces subventions n'ont plus grande raison d'être. Les communes qui les ont reçues ne s'attendaient pas à ce cadeau de l'État, dont l'effort se traduisait d'autre part par l'action de la loi du 4 octobre 1919. Mentionnons, à titre de renseignement, les sommes allouées en exécution de cette loi :

COMMUNES	SUBVENTIONS	AVANCES
	francs.	francs.
Mézières	830.000	1.880.000
Charleville	700.000	120.000
Mohon	110.000	100.000
Mouzon	112.000	»
Rethel	464.000	27.200
Fumay	35.000	6.000
Givet	205.000	92.360
Sedan	270.000	970.000

Marne. — Ce département a reçu, à titre de subventions aux communes pour reconstitution de leur police, les sommes ci-après :

	francs.
1920	56.700
1921	54.550
1922	55.000
1923	36.900

Les sommes attribuées ont été réparties, chaque année, entre plus de trente communes, qui ont bénéficié de subventions allant de 400 à 3.000 francs, comme on le verra par le tableau ci-après.

COMMUNES	DÉPENSES de POLICE		SUBVENTIONS OBTENUES				POPULATION	
	1914	1922	1920	1921	1922	1923	1914	1921
	francs	francs	francs	francs	francs	francs		
Auménancourt-le-Grand	509	2.000	1.000	2.000	1.000	1.000	313	206
Auménancourt-le-Petit	400	3.300	2.400	2.400	2.400	800	115	75
Beine	759	3.609	2.000	2.000	2.000	1.600	559	418
Heutrégiville	900	3.000	1.800	1.800	1.800	1.800	502	327
Coulommes	484	2.615	1.600	1.600	1.600	500	224	151
Magneuse	355	1.809	1.500	1.500	1.500	1.000	269	188
Merfy	809	2.500	800	800	800	600	332	258
Méry-Prémecy	100	1.900	1.400	1.400	1.400	500	88	89
Muizon	609	1.600	1.200	1.200	1.200	1.000	261	265
Nogent l'Abbesse	1.000	2.382	1.000	1.000	1.000	1.000	581	340
Pargny-lès-Reims	505	728	1.700	1.700	1.700	800	275	254
Prouilly	650	3.009	1.000	1.000	1.000	800	513	569
Puisieulx	1.000	3.000	2.000	2.000	2.000	1.600	267	134
Romigny	450	»	1.800	1.800	1.800	1.500	233	178
Selles	525	1.954	2.200	2.200	2.200	1.600	226	148
Saint-Gilles	509	2.508	1.900	1.900	1.900	1.000	281	215
Saint-Léonard	400	799	400	400	400	400	56	62
Saint-Thierry	509	3.609	1.500	1.500	1.500	1.300	298	174
Thuisy	329	»	700	700	700	700	154	185
Vandeuil	300	1.200	2.700	2.700	2.700	1.200	182	151
Villers-Franqueux	409	859	1.600	450	450	400	293	207
Taissy	610	3.900	3.000	3.000	3.000	2.000	414	259
Baconnes	275	600	1.400	1.400	1.400	1.000	203	162
Bouy	424	2.400	2.000	2.000	2.000	»	321	1.030
Boursault	1.000	2.500	1.500	1.500	1.500	1.000	565	602
Bétheniville	859	2.844	1.800	1.800	1.800	1.500	1.472	534
Ville-sur-Tourbe	260	»	2.500	2.500	2.500	1.500	433	297
Thillois	709	»	1.750	»	»	»	»	»
Virginy	100	1.050	1.050	1.050	1.050	500	303	184
Sainte-Marie-à-Py	434	2.409	1.200	1.200	1.200	1.000	414	194
Prunay	909	2.409	2.100	2.100	2.100	1.900	492	285
Pouillon	800	»	2.000	»	»	»	»	»
Châlons-sur-Vesle	500	2.266	2.200	2.200	2.200	1.000	85	58
Loivre	1.010	3.500	2.000	2.000	2.000	1.800	1.379	558
Cernay-lès-Reims	834	2.113	1.600	1.600	1.600	1.400	644	271
Rilly-la-Montagne	1.359	3.833	»	1.600	1.600	1.300	1.644	1.389

Au lieu d'être, comme dans d'autres départements, réservées à des communes de quelque importance et même aux grandes villes, et de porter sur des chiffres relativement élevés, les subventions dans la Marne ont été éparpillées sur tout un ensemble de communes, et n'ont été que de très faible importance. Aucune des trente-quatre communes subventionnées n'a augmenté depuis la guerre son effectif de police. Presque partout la subvention a servi à payer, en partie ou en totalité, le traitement du garde champêtre, qui n'est autre, dans la plupart des cas, qu'un cantonnier municipal. Quelquefois la subvention a été supérieure au traitement du garde champêtre.

On allègue, il est vrai, que cette répartition des subventions tenait compte des besoins véritables du département, où les grandes villes étaient ou peu dévastées ou en mesure de pourvoir elles-mêmes à leurs dépenses de police et où, au contraire, les petites localités eussent été hors d'état, sans une aide extérieure, de conserver même leur effectif de gardes champêtres d'avant guerre. Nous allons voir, à l'aide de quelques exemples empruntés aux vérifications effectuées sur place, que, dans certains cas tout au moins, la subvention, au chiffre où elle a été fixée, n'était pas justifiée.

Pargny-lès-Reims dépensait avant la guerre 505 francs pour sa police. Cette commune a touché en 1920, 1921, 1922, une subvention annuelle de 1.700 francs. Or elle n'a dépensé pour le traitement de son garde champêtre que 800 francs en 1920, 805 francs en 1921 et 728 francs en 1922. La différence entre ces sommes et la subvention annuelle peut donc être justement considérée comme un secours déguisé. A noter, d'ailleurs, que le budget oscille autour de 12.000 fr. et que la commune possède environ 15.000 francs d'excédent de recettes.

Romigny dépensait en 1914, pour sa police, 450 francs. Elle a touché 1.800 francs par an en 1920, 1921, 1922. Elle a dépensé, en 1920, 1.050 francs, en 1921, 1.500 francs, en 1922, rien. Le maire a indiqué à l'Inspecteur général qu'il n'avait pas pu recruter de garde champêtre depuis un an. Les subventions n'en ont pas moins été touchées intégralement.

Thuisy dépensait avant la guerre 329 francs. Elle a reçu 700 francs par an en 1920, 1921, 1922, 1923. Elle n'a rien dépensé en 1920 et 1921. Ces deux années-là les subventions touchées n'ont pas été employées, ce qui n'a pas empêché d'allouer d'autres subventions les années suivantes.

Baconnes avait, avant la guerre, une dépense de 275 francs pour sa police. Elle a touché 1 400 francs par an en 1920, 1921, 1922. Elle n'a fait aucune dépense de police en 1920, et n'a dépensé que 300 francs en 1921 et 600 francs en 1922.

Ville-sur-Tourbe a touché 2.500 francs par an en 1920, 1921, 1922.

Elle a dépensé 375 francs en 1920 et n'a rien dépensé en 1921 et 1922.

Selles a touché 2.200 francs par an en 1920, 1921, 1922. Elle n'a rien dépensé en 1920. Elle n'a dépensé que 1.526 francs en 1921, et moins de 2.000 francs en 1922.

Châlons-sur-Vesle a reçu 2.200 francs par an en 1920, 1921, 1922. Elle n'a rien dépensé en 1920. Elle n'a dépensé que 787 fr. 50 en 1921. En 1922 elle a dépensé un peu plus que le montant de la subvention afférente à cette année.

Ces quelques exemples suffisent à montrer, ou que la préfecture n'a pas contrôlé l'emploi des subventions, ou qu'elle a entendu allouer à ces communes un secours général, sous le couvert de subventions destinées en principe à la reconstitution de la police. Reste pour les autres communes, dont le chiffre de la population, comme on a pu le voir par le tableau, est généralement peu élevé, la question de savoir si le législateur n'avait pas eu principalement pour but, par l'institution des subventions qui nous occupent, de venir en aide aux communes où les nécessités de la reconstitution amenaient un important afflux de travailleurs, et surtout de travailleurs étrangers. Nous nous bornons à la signaler.

A un autre point de vue, nous devons reconnaître que, sur la longue liste de communes subventionnées, 11 seulement ont reçu des subventions ou des avances au titre de la loi du 4 octobre 1919. Ce sont les suivantes :

	SUBVENTIONS	AVANCES
	francs.	francs.
Auménancourt-le-Grand	2.000	»
Auménancourt-le-Petit	300	»
Beine	1.200	»
Méry-Prémecy	1.460+1.350	»
Romigny	4.000+3.000+2.500	»
Selles	2.500+2.500+2.500	»
Saint-Thierry	2.500	»
Taissy	4.000	»
Bétheniville	4.550	»
Sainte-Marie-à-Py	700	»
Cernay-lès-Reims	1.500+2.000+1.000	1.000+7.200

Nous indiquerons plus loin les règles qu'on pourrait dégager des constatations faites.

Meurthe-et-Moselle. — Du dépouillement des dossiers de la préfecture de Meurthe-et-Moselle il résulte, à première vue, que le montant des subventions allouées au département sur les crédits du Chapitre L *ter* (devenu Y en 1920, Q en 1921 et I en 1922) aurait été :

	fr. c.
1920	
1921	231.375 95
1922	149.519 81
	166.608 15

Ces chiffres, toutefois, n'ont eu que la valeur de prévisions abandonnées par la suite. Ils se rattachaient à un projet qui visait, non

seulement la reconstitution des polices municipales, mais aussi une nouvelle organisation de la « police rurale », et une extension des « services généraux de police spéciale ». On prévoyait la création de postes à Longuyon, Audun-le-Roman, Briey, Conflans, Pagny-sur-Moselle, Thiaucourt, Limey, Pont-à-Mousson, Nomény, Moncel, Arracourt, Embermenil, Blamont, et Badonviller.

Il ne paraît pas avoir été donné suite à ces propositions. C'est ce qui explique qu'on trouve au dossier de la préfecture un bordereau du Ministère de l'Intérieur du 29 juin 1921 qui mentionne l'annulation, sur le crédit de 231.375 fr.95, d'une somme de 130.000 francs restée sans emploi.

Quant à la différence entre le chiffre de 231.375 fr.95 (crédit ouvert) et la somme de 130.000 francs (annulée faute d'emploi), soit : 101.375 fr.95, qui représente le total des sommes employées, et le chiffre de 90.000 francs auquel a été limitée, comme nous le verrons, la répartition du crédit entre les communes, elle se traduit par une somme de 11.375 fr.90 payée à titre de frais de déplacement aux commissaires spéciaux et aux inspecteurs de la police spéciale.

L'Inspection générale n'avait pas à se préoccuper de l'emploi de ces « frais de déplacement », et ces indications ne sont données que pour dégager le chiffre des subventions proprement dites aux communes, en 1920. Le contrôle effectué a montré que ces subventions, pour la période 1920-1923, ont été en réalité les suivantes :

	COMMUNES	SUBVENTIONS
		francs.
1920	5	90.000
1921	5	90.000
1922	2	40.000
1923	1	20.000

Le tableau ci-dessous donne, avec quelques autres renseignements, le détail de la répartition entre les communes.

DÉTAIL	COMMUNES				
	LONGWY	LONGUYON	BRIEY	PONT-A-MOUSSON	NOMÉNY
Effectif en 1914	8	3	2	9	1
Dépenses de police en 1914 (francs)	13.404	5.450	2.418	14.490	600
Effectif en 1922	13	3	2	8	3
Dépenses de police en 1922 (francs)	100.434	15.023	8.191 (en 1921)	54.106	6.600 (en 1921)
Suventions (francs) 1920	20.000	12.000	16.000	30.000	12.000
Suventions (francs) 1921	20.000	12.000	16.000	30.000	12.000
Suventions (francs) 1922	20.000	»	»	20.000	»
Suventions (francs) 1923	20.000	»	»	»	»
Subventions ou avances au titre de la loi du 4 octobre 1919 (francs)	(S)480.000	»	(S) 85.000 (A) 47.327	(S) 13.000 (A)250.000	»

Sauf pour Longwy et Nomény, l'accroissement des dépenses de police des villes n'a pas correspondu à une augmentation de l'effectif. Seuls, les traitements ont varié.

Comme on peut le constater, deux villes ont reçu de l'État des subventions plus fortes que le montant total de leurs dépenses de police. L'une de ces deux villes qui, en 1920 et 1921, dépensait, par an, 6.600 francs pour deux gardes champêtres et un appariteur, a reçu, chacune de ces deux années, 12.000 francs de subvention, soit à peu près le double de sa dépense totale.

Dans une des villes subventionnées, l'effectif de la police est moins élevé qu'en 1914. Le maire remarque que le maintien de 8 agents, au lieu de 9 en 1914, constitue cependant un accroissement causé par les travaux de reconstruction, car la population de la ville, qui avait baissé de moitié en 1919 par rapport à 1914, eût justifié une diminution correspondante des forces de police.

Meuse. — Les sommes réparties ont été les suivantes :

	francs.
1920	89.945
1921	89.945
1922	82.544
1923 (prévisions)	60.000

Les subventions ont été allouées à deux villes seulement, dans les proportions indiquées par le tableau ci-dessous.

DÉTAIL	VILLES	
	BAR-LE-DUC	VERDUN
	fr. c.	fr. c.
Dépenses de police... 1920	71.989 40	126.857 01
Dépenses de police... 1921	89.174 22	127.571 23
Dépenses de police... 1922	97.758 80	»
Subventions 1920	20.600 »	69.345 »
Subventions 1921	20.600 »	69.345 »
Subventions 1922	15.600 »	66.944 »
Subventions 1923 (prévisions)	10.000 »	50.000 »

L'effectif de la police a été très notablement augmenté dans ces deux villes, et l'emploi des subventions n'a donné lieu à aucune observation.

Nord. — Aucune subvention extraordinaire pour la reconstitution des services de police n'a été demandée pour les communes de ce département. On s'est contenté des subventions générales que la loi du 4 octobre 1919 permettait d'accorder aux communes dévastées.

Oise. — Le crédit des subventions aux communes a servi, dans l'Oise, à créer, sur le modèle de certaines polices départementales qui avaient fonctionné en temps de guerre, des brigades cantonales. Les agents de ces brigades ont été dotés d'un uniforme, équipés et armés par les soins de la préfecture. Ils ont été rétribués par l'intermédiaire des communes chefs-lieux de canton où résidaient les brigades.

Le nombre des agents a été progressivement réduit. Leur répartition en 1921 était la suivante :

	BRIGADIERS	AGENTS
Attichy	1	3
Lassigny	1	3
Noyon	1	3
Ressons-sur-Matz	1	2
Ribécourt	1	»
Thourotte	»	2
Margny		

En 1922 le nombre des agents tombe de 22 à 12, avec la répartition que voici :

	BRIGADIERS	AGENTS
Attichy	1	1
Lassigny	1	2
Ressons-sur-Matz	1	2
Ribécourt	1	2
Thourotte	1	»

Au 1er octobre 1923 les derniers postes cantonaux ont été supprimés.

Dès les débuts de cette police des régions libérées, dont les agents portaient sur leurs casquettes les lettres P. R. L. (Police des régions libérées), le maire d'une des villes du département avait demandé, pour éviter des froissements entre le commissaire municipal qui avait ses agents, et le commissaire spécial, qui disposait des P. R. L., à recevoir une subvention globale avec laquelle il s'arrangerait. C'est ce qui fut fait pour Compiègne, puis pour Margny-lès-Compiègne et Noyon. La préfecture cessa de pourvoir à l'habillement, à l'équipement et à l'armement des agents détachés dans ces communes.

A la fin de 1923 il n'y avait plus, nous l'avons dit, de brigades cantonales, et il ne restait que trois communes subventionnées pour les sommes suivantes :

	francs.
Compiègne	15.000
Noyon	10.000
Margny-lès-Compiègne	5.000

Un douzième de ces sommes était mandaté chaque mois au nom des communes intéressées.

Chacune de ces communes a notablement augmenté son effectif de police depuis la guerre, et ses dépenses de police se sont considérablement accrues. Les subventions étaient donc justifiées.

Les brigades cantonales de l'Oise ont rendu des services en un temps où les brigades de gendarmerie n'étaient pas complétées comme elles l'ont été depuis lors. Leurs agents, logés aux chefs-lieux de canton, dans des baraques qui avaient été montées par les Régions libérées, ont circulé utilement dans leurs secteurs respectifs. Ils ont été remerciés à mesure que leurs services devenaient moins utiles, et que se reconstituait la vie locale.

De l'ancienne organisation il reste un dépôt de matériel (revolvers, bicyclettes, effets) dont l'inventaire se poursuit, et sur la destination duquel des instructions seront demandées à l'Administration centrale. Les revolvers seraient restitués à l'armée contre remboursement au Trésor, les bicyclettes seraient passées aux Domaines si elles ne peuvent être cédées avantageusement à un service public.

Pas-de-Calais. — Il n'a pas été alloué dans ce département de subventions aux communes pour la reconstitution de leurs services de police.

Somme. — Les sommes réparties, en 1922 et 1923, ont été les suivantes :

	COMMUNES	SUBVENTIONS
		francs.
1922	16	110.000
1923	16	85.000

Sur ces 16 communes, 6 ont reçu, en 1922, comme le montre le tableau ci-dessous, des subventions ou des avances au titre de la loi du 4 octobre 1919.

COMMUNES	DÉPENSES DE POLICE en 1922.	SUBVENTIONS DE POLICE en 1922.	SUBVENTIONS OU AVANCES reçues en 1922 au titre de la loi du 4 octobre 1919.	SUBVENTIONS DE POLICE en 1923.
	fr. c.	francs.	francs.	francs.
Amiens	872.680 85	50.000	»	25.350
Nesles	6.729 »	3.360	35.000	3.360
Montdidier	11.847 »	5.400	25.000	5.400
Moreuil	6.057 46	4.200	»	4.200
Rosières-en-Santerre	10.809 »	3.600	»	2.700
Roye	12.159 »	5.400	»	5.400
Harbonnières	5.668 »	2.100	»	2.100
Albert	19.073 75	5.490	67.200	5.490
Péronne	9.900 »	4.560	34.000	4.560
Roisel	11.756 25	5.400	2.600	4.950
Boves	5.600 »	3.600	»	3.600
Villers-Bretonneux	10.880 »	5.520	55.000	5.520
Cartigny	3.000 »	1.896	»	2.350
Chaulnes	6.678 »	2.520	»	2.520
Ham	8.700 »	4.350	»	4.350
Longueau	4.013 50	2.604	»	3.150

Les quelques observations formulées dans la Somme ne sont pas particulières à ce département. Nous les retrouverons plus loin.

Vosges. — Le tableau ci-dessous donne le détail des subventions réparties dans ce département de 1920 à 1923.

COMMUNES	SUBVENTIONS				AUGMENTATIONS D'EFFECTIF justifiant les subventions.
	1920	1921	1922	1923	
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	
Ban-de-Sapt	»	»	1.067	3.500	1 agent
Mandray	1.250	2.040	»	»	1 en 1920, 2 en 1921.
Raon l'Etape	9.293	10.955	3.932	1.800	3 en 1920-21, 1 en 1922-23.
Saint-Dié	22.804	25.128	12.000	884	5 en 1920-21, 2 en 1922, 1 en 1923
Saint-Jean d'Ormont	»	1.200	»	»	1 agent.
Senones	8.964	11.175	6.000	6.000	3 en 1920-21, 2 en 1922-23.
Wissembach	2.400	»	»	»	1 agent.

Aucune observation n'a été faite sur l'emploi de ces subventions.

Telles sont les indications ou les remarques qui ressortent des vérifications effectuées dans chacun des départements. A côté des observations que nous avons notées dans cette revue, ou parmi elles, il en est qui s'appliquent d'une façon à peu près générale. Il convient de s'y arrêter un instant pour essayer d'en dégager des règles.

L'examen des budgets a montré que les communes procèdent de façons diverses pour l'inscription des subventions dont elles bénéficient. Ces subventions font toutes l'objet d'un article spécial de recettes. Mais elles sont portées, tantôt aux recettes ordinaires, tantôt aux recettes extraordinaires. Il arrive qu'on n'en trouve pas trace aux budgets, et qu'il faille les rechercher aux comptes administratifs sous la rubrique : Recettes sur autorisation spéciale. Il semble, qu'en principe, ces subventions devraient être inscrites aux budgets, au chapitre des recettes extraordinaires, puisqu'il s'agit de subventions extraordinaires pour la période de reconstitution de la vie locale.

Ces subventions ne donnent jamais lieu, aux budgets ou aux comptes, à l'ouverture d'un article spécial de dépenses. L'emploi du crédit de subvention ne peut, dans ces conditions, être suivi distinctement. Il se confond avec l'emploi des crédits communaux pour la police. La seule vérification qu'on puisse effectuer consiste à examiner si les

dépenses réellement faites par une commune pour sa police ont bien dépassé le montant de la subvention. Il serait évidemment préférable qu'il y eût, pour l'emploi de la subvention de l'État, un article de dépenses spécialisé.

Certaines préfectures délèguent aux communes en une seule fois le montant de la subvention annuelle, sans demander aucune justification d'emploi. D'autres préfectures font des délégations par tranches, mais sans demander des états d'emploi des tranches précédentes. Il est à peine besoin d'indiquer que la seule façon de procéder qu'il y ait lieu de recommander est la délégation successive sur production, pour chaque nouveau mandatement, de l'état d'emploi de la portion de subvention précédemment déléguée. Si l'on avait suivi cette règle, on aurait évité, dans certains départements, de déléguer de nouvelles subventions, alors que les précédentes étaient restées inemployées.

A la question précédente se rattache celle de l'annalité des subventions. Il semble que, le crédit de subvention étant voté annuellement par le Parlement, les subventions allouées aux communes devraient être dépensées annuellement ou reversées dans les caisses de l'État. Il ne paraît pas admissible qu'une commune — comme nous avons constaté le fait en Meurthe-et-Moselle — reçoive en deux ans 24.000 francs de subventions, alors que pendant la même période elle ne dépense pour sa police que 13.200 francs.

Le montant très élevé de la subvention, dans certains cas, par rapport aux dépenses de police supportées par la commune, a amené à se demander si un maximum ne devrait pas être fixé. Il a été proposé que la subvention ne pût dépasser la différence entre les dépenses de police de la commune en 1914 et celles de l'exercice auquel la subvention s'applique. Combinant cette règle à celle de l'annalité de la subvention, celui d'entre nous qui a visité la Marne et la Meurthe-et-Moselle les a appliquées rétroactivement aux communes de ces deux départements. Ses calculs ont abouti à des propositions de reversements de plus de 60.000 francs pour la Marne, et de près de 45.000 francs pour la Meurthe-et-Moselle. L'Inspection générale ne peut que se référer sur ce point à ses rapports particuliers, en constatant combien des règles sûres et précises, en vue de l'allocation de ces subventions spéciales, seraient avantageuses pour les finances publiques.

Il n'est pas douteux, enfin, et cette observation est particulière à un département, que l'emploi du crédit de subventions aux communes n'aurait pas dû comporter d'indemnités aux commissaires de police.

Sous le bénéfice de ces indications, commandées par les opérations de contrôle, nos rapports particuliers concluent, d'une façon générale, à la suppression des subventions aux communes pour la reconstitution des services de police. Les seules réserves qui aient été formulées sont les suivantes : dans le département de l'Aisne, il serait utile de prévenir à l'avance les communes et, pour ménager la transition, de prendre, s'il est possible, pendant quelque temps, à la charge

de l'Etat, quelques « inspecteurs de secteur » qui deviendraient inspecteurs provisoires de la Sûreté ; dans l'Oise, il y aurait une difficulté à résoudre pour Compiègne qui, par suite de la destruction de ses ponts, est obligée d'avoir quatre agents supplémentaires, du fait de la guerre, pour le service de ses passerelles ; dans la Somme, la suppression pourrait être effectuée à partir de 1925, en prévenant les municipalités avant l'établissement de leurs budgets primitifs pour cet exercice.

Tout en mentionnant ces réserves de détail, telles qu'elles sont notées dans ses rapports particuliers, l'Inspection générale conclut à la suppression du crédit. Elle est persuadée que les menues difficultés signalées pourront être résolues à l'aide des autres crédit existants, et que les communes, dans la plupart des cas, seront en mesure de faire l'effort complémentaire dont il n'a jamais été question de les dispenser au delà de la période de reconstitution de la vie locale.

II

REMBOURSEMENT DES AVANCES

EFFECTUÉES PENDANT LA GUERRE PAR L'ÉTAT

AUX FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX

REPLIÉS PAR SUITE DE L'INVASION

(M. Mossé, Inspecteur général, Rapporteur.)

L'Inspection générale a eu à s'occuper, au cours de sa tournée de 1923, des conditions dans lesquelles s'était effectué jusqu'ici le remboursement à l'État des sommes versées par lui à titre d'avances aux fonctionnaires municipaux repliés pendant l'invasion.

Un assez grand nombre d'entre eux ont, en effet, au cours de la guerre, quitté, sous la menace de l'ennemi, les localités où ils exerçaient leurs fonctions et sont demeurés dans des résidences de refuge jusqu'à la libération du territoire.

Pour assurer leur existence, puisqu'ils étaient privés de toute rémunération de la part des communes de leur résidence envahies, l'État leur est venu en aide, et un crédit de 500.000 francs fut ouvert au Ministère de l'Intérieur, par un décret du 24 novembre 1914 ratifié par la loi du 29 mai 1915.

Le libellé de ce crédit portait qu'il s'agissait « d'avances sur traitements à des fonctionnaires départementaux et communaux des régions envahies », et le rapport précédant ledit décret indiquait que « les sommes allouées sur ce crédit devraient être récupérées ultérieurement sur la collectivité qui avait normalement ces fonctionnaires à sa charge ».

Le quantum des secours accordés à ces fonctionnaires devait être fixé par les préfets des départements de refuge, en considération des besoins des requérants qui, par contre, n'étaient pas admis à bénéficier des allocations dites de réfugiés, octroyées sur le budget de l'État aux autres originaires des régions envahies (article 111 de l'instruction du 17 février 1918).

Aux termes d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 7 décembre 1914, les avances consenties à ces fonctionnaires ne pouvaient dépasser les 3/4 de leur traitement. Des états mensuels devaient en être dressés par les préfets en vue des remboursements ultérieurs.

En fait, les départements envahis (1) ayant continué à payer leurs

(1) Voir *infra* une seule exception pour le Nord.

fonctionnaires pendant la durée des hostilités, ce régime d'avances n'a profité qu'aux seuls fonctionnaires *municipaux*, à l'exclusion du personnel des collèges dont la charge des traitements fut supportée par le Ministère de l'Instruction publique.

Le montant des sommes ainsi déboursées par l'État s'est élevé, de 1914 à 1920, aux chiffres ci-après:

ANNÉES	CHAPITRES	CRÉDITS VOTÉS	CRÉDITS DÉLÉGUÉS
		francs	fr. c.
1914.....	49 *bis*	500.000	132.209 62
1915.....	55 *bis*	750.000	739.064 83
1916.....	55 *bis*	1.020.000	843.004 78
1917.....	54 *bis*	1.120.000	1.118.790 75
1918.....	J	1.150.000	1.077.652 75
1919.....	I	550.000	275.209 11
1920.....	K	1.000	268 33
TOTAUX.....		5.091.000	4.186.200 17

Le remboursement à l'État de ces avances soulève une question de principe qui n'a pas encore été tranchée. De nombreux flottements, depuis 1919, se sont produits au sein des Administrations centrales, mises en présence de situations très diverses, qui les ont amenées tantôt à prendre tantôt à proposer des solutions en plusieurs sens.

La première fut prise en juin 1919 par le Ministre des Finances, qui adressait aux comptables des régions libérées des instructions les invitant à retenir aux fonctionnaires communaux le montant des avances touchées par eux sur les rappels de traitements qui leur seraient versés par les communes; une circulaire du 14 août suivant, du Ministre de l'Intérieur, invitait les préfets à établir, à cet égard, des ordres de reversement.

La mise en application de cette procédure a présenté tout de suite des difficultés. D'abord, elle paraissait se heurter au principe posé par le décret de 1914 et la loi de 1915, à savoir: que le remboursement de ces avances incombait aux collectivités qui avaient normalement ces fonctionnaires à leur charge. De plus, en fait, si certains fonctionnaires communaux avaient bien touché des rappels de traitements de la part de leurs communes, et si, dans ce cas, les reversements d'avances étaient légitimes, nombreux étaient ceux auxquels les communes n'avaient accordé aucun rappel.

Cette situation fut signalée par le Ministre de l'Intérieur au Ministre des Finances, par lettres des 31 octobre et 15 décembre 1919. Le Ministre des Finances, par notes des 20 novembre et 21 décembre, maintint néanmoins sa manière de voir, estimant que, dussent-ils être effectués sous forme de retenues échelonnées, les remboursements ci-dessus n'en devaient pas moins être exigés des fonctionnaires en cause, qu'ils aient touché ou non des rappels de traitement arriéré.

En présence des protestations que souleva cette interprétation, le Sous-Secrétaire d'État à la Présidence du Conseil, dans une note adressée au Ministre de l'Intérieur le 7 février 1920, fit observer que les reversements ci-dessus lui paraissaient plutôt incomber aux communes, mais que, comme celles-ci n'étaient pas en état de les effectuer, il y avait lieu de rechercher une solution de nature à «ménager les intérêts en cause». Et, par une seconde communication du 22 février 1920, le Sous-Secrétaire d'État suggérait, dans cette hypothèse, d'accorder à ces communes «des subventions suivant les formes administratives réglementaires».

Cette thèse fut appuyée par le Ministre des Régions libérées, dans une note du 19 avril 1920.

C'est alors que le Ministre des Finances, saisi à nouveau de la question, modifia sa manière de voir. Dans une lettre du 28 octobre 1920, il décida que les fonctionnaires ayant reçu des rappels de traitements arriérés continueraient à être tenus d'effectuer le remboursement à l'État de ses avances sur lesdits rappels, mais que, pour ceux qui n'avaient reçu aucun rappel d'arriéré, l'État demanderait ce remboursement à leur commune d'origine, quitte à accorder à celle-ci, en cas de besoin, des avances remboursables selon le mécanisme de la loi du 4 octobre 1919.

Cette solution s'est heurtée alors aux objections qu'a cru devoir soulever la Direction de l'Administration départementale et communale du Ministère de l'Intérieur.

Cette administration éprouvait, indiquait-elle, de sérieux doutes sur l'obligation où pouvaient être placées les communes d'avoir à assurer le traitement de leurs employés quand il n'y a pas service fait. Elle se demandait même si une telle exigence n'irait pas jusqu'à heurter l'article 10 du décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862.

Elle observait, en effet, que la loi du 5 août 1914, qui a mis à la charge de l'État le traitement des fonctionnaires appelés sous les drapeaux, ne contient aucune disposition analogue en ce qui concerne les communes.

D'autre part, il lui paraissait impossible, en donnant le caractère obligatoire à des dépenses qui étaient jusqu'alors facultatives, de faire rétroagir l'effet d'une semblable disposition, non seulement à cause du principe de la non-rétroactivité des lois, mais aussi parce qu'on ne pouvait songer à surcharger les budgets des communes des régions dévastées de dépenses s'appliquant à des exercices clos.

En présence de ces nouvelles objections, le Ministre des Finances, par lettre du 23 mai 1922, abandonnait la seconde thèse à laquelle il s'était rallié, et concluait que l'État devrait procéder à la récupération des avances par lui faites, soit en opérant les précomptes nécessaires sur les traitements des employés communaux, dans la limite de la quotité saisissable, soit, s'ils n'étaient plus en fonctions, en les obligeant à effectuer, à l'aide de leurs propres ressources, le reversement des sommes avancées.

Cette fois, c'est la Direction du Contrôle et de la Comptabilité du Ministère de l'Intérieur qui formula des objections, faisant observer qu'on allait retomber dans les errements qu'on venait précisément d'abandonner en présence des difficultés qu'ils avaient présentées.

Dans une lettre adressée au Ministre des Finances, le 9 février 1923, cette Direction, après avoir exposé toute la série des tergiversations ci-dessus, se demandait si, à l'opposé de la thèse de la Direction de l'Administration départementale et communale, les dépenses en question ne constituaient pas pour la commune des dettes exigibles au sens de l'article 126 de la loi municipale, c'est-à-dire des dépenses obligatoires, puisqu'elles résultaient d'une loi, celle du 29 mai 1915, laquelle avait sanctionné le décret du 24 novembre 1914. Elle ajoutait que ces textes, de même que l'article 111 de l'instruction du 19 février 1918 sur les réfugiés, avaient qualifié les débours de l'État « d'avances ».

Toutefois, la question lui paraissant délicate, elle suggérait la nomination d'une commission restreinte, chargée de l'élucider. Elle faisait valoir que par deux référés, des 7 octobre et 27 décembre 1922, la Cour des Comptes n'avait pas manqué de réclamer divers éclaircissements concernant l'apurement des comptes d'avances de l'État, et elle ajoutait que l'Inspection générale des Services administratifs s'était chargée de procéder à des enquêtes sur place, destinées à éclairer la Cour des Comptes.

Le 20 avril 1923, le Ministre des Finances répondait à cette communication qu'il partageait sur ce point la manière de voir du Ministre de l'Intérieur pour faire appel au concours de la Commission instituée le 4 novembre 1922, en vue de déterminer les principes suivant lesquels s'opérerait le règlement, dans certains départements, des dettes de l'État et des communes.

A la date du 9 mai 1923, la Cour des Comptes adressait de son côté un nouveau référé au Ministre de l'Intérieur, lui demandant de provoquer, quelle qu'elle fût, une décision de principe en cette matière.

Dès cette époque, le programme de tournée de l'Inspection générale s'était accru de l'examen sur place, dans tous les départements libérés, d'une part, du montant des avances de l'État, d'autre part, du chiffre et du mode de remboursement intervenus, afin de permettre, tant à la Cour des Comptes qu'à la Commission ci-dessus, d'avoir en mains tous les éléments utiles pour l'apurement de ce compte.

C'est donc la situation respective de chacun des départements libérés, du chiffre des avances faites, des remboursements effectués et des sommes restant en souffrance que le présent rapport d'ensemble aura pour but de dégager, sans que l'Inspection générale ait cru devoir prendre parti entre les deux thèses opposées soutenues au Ministère de l'Intérieur, et qu'une Commission interministérielle aura à départager.

Pour connaître exactement le chiffre de la dette dont l'État demeurait créancier en 1923, le Ministre de l'Intérieur avait adressé aux

préfets une circulaire leur faisant connaître, nominativement pour chaque commune, les fonctionnaires ayant touché des avances de traitements et le montant de ces avances. Elle les invitait à compléter ce document par les renseignements suivants :

A) Quels sont les remboursements effectués ?

1° Par le fonctionnaire directement;
2° Par la commune.

B) Qu'il y ait eu remboursement ou non, les fonctionnaires en question ont-ils reçu des rappels d'arriérés de traitements de leur commune et quel a été le quantum de ces rappels ?

Plusieurs hypothèses étaient en effet à prévoir :

1° Tantôt, les communes avaient remboursé à l'État ou se déclaraient prêtes à lui rembourser le montant des avances faites par lui. Dans ce cas pas de difficulté, il y avait seulement lieu de fournir le relevé de ces communes et des sommes en question;

2° Tantôt les fonctionnaires ayant été l'objet d'ordres de reversement s'y étaient conformés, et avaient effectué eux-mêmes ces remboursements, soit qu'ils aient reçu des rappels de traitements de leur commune, soit qu'ils aient consenti ces remboursements sur leurs deniers personnels. Pas de difficulté non plus dans le premier cas; pas davantage dans le second, actuellement tout au moins; mais réclamations ultérieures possibles, si ces fonctionnaires devaient apprendre un jour que l'État renonce à poursuivre le remboursement de ses avances sur leurs collègues, appartenant à d'autres communes, moins scrupuleux qu'ils l'ont été;

3° Tantôt les communes ont consenti des rappels de traitements à leurs fonctionnaires, mais ceux-ci n'ont rien remboursé à l'État. Cette situation est à signaler en vue de mise en demeure probable à ces agents d'avoir à s'acquitter de leurs dettes; les communes, elles, étant nettement mises hors de cause;

4° Tantôt, enfin, les communes n'ont consenti aucun rappel de traitements à leurs agents, non plus qu'aucun remboursement direct à l'État, et les fonctionnaires en cause se refusent à les effectuer sur leurs deniers personnels. Cette situation est à dégager en vue de solutions à venir.

Les tableaux dressés par l'Administration centrale et les réponses des préfets n'ont pas permis d'être renseigné comme il l'aurait fallu. Tout d'abord, des erreurs s'y étaient glissées. Certaines communes figurant sur l'état ministériel n'existaient pas dans le département; certains fonctionnaires avaient été portés par erreur comme habitants d'une commune où ils étaient inconnus; ou bien il s'agissait d'agents d'autres administrations considérés à tort comme communaux. Les chiffres d'avances, portés auxdits états, ne correspondaient pas toujours aux déclarations fournies par les intéressés et ayant servi de base aux remboursements. Et cette situation a fait non seu-

lement surgir des écarts en moins, mais elle a révélé, également, des écarts en plus.

En outre, un très grand nombre de communes et quelques préfectures n'ont pas saisi la portée du travail qui leur était demandé. Ainsi, la Meurthe-et-Moselle, au lieu de demander aux communes si elles avaient consenti à leurs fonctionnaires des rappels de traitements, s'était bornée à leur demander si elles consentaient à prendre à leur compte les avances faites par l'État, et à enregistrer leurs réponses, d'ailleurs négatives.

Les inspecteurs généraux se sont donc livrés, tout d'abord, à un travail de redressement consistant à fixer la créance de l'État, par l'examen sur place de chacune des situations portées aux états ministériels. Ils ont, pour chaque fonctionnaire et dans chaque commune, rectifié quand il y avait lieu, le chiffre des avances consenties, puis ils ont établi le total des remboursements effectués, afin de dégager, comme il le fallait, le montant des sommes en souffrance. Ici, encore, ils se sont trouvés très souvent en présence de situations difficiles à éclaircir, notamment, quand les communes se prétendaient de leur côté créancières de l'État à raison d'avances faites par elles — c'est le cas, par exemple, de Mézières et de Saint-Mihiel —. (Ces situations seront indiquées au cours du résumé qui va suivre).

Aisne. — La liste relative au département de l'Aisne comportait 92 noms, chiffre réduit, après rectification (agents départementaux portés par erreur, double emploi), à 84.

Le total des sommes avancées était de 136.109 fr. 29.

Sur ces 84 agents, 29 (appartenant à 16 communes du département) ont reversé une somme globale de 47.288 fr. 82.

32 agents (appartenant à 21 communes) n'ont consenti aucun reversement et n'ont touché aucun rappel de traitements; le montant de leurs avances s'élève à 65.734 fr. 50.

Il faut y joindre 6 agents (appartenant à 6 communes) pour lesquels aucune réponse n'a pu encore être obtenue, et dont les avances s'élèvent à 16.958 fr. 85.

Il reste 6 agents (appartenant à 6 communes), ayant reçu un total d'avances de 6.127 fr. 12, qui, tout en ayant reçu des rappels de traitements, n'ont fait aucun reversement à l'État. L'un d'entre eux, toutefois, a reçu un rappel (944 fr. 41) inférieur à son avance (2.710 francs, soit 1.765 fr. 59); le total des sommes en souffrance serait donc dans ce département de 88.820 fr. 47, sur lesquels 6.127 fr. 18 — 1.765 fr. 59 = 4.351 fr. 59 seraient recouvrables sur les intéressés.

Ardennes. — Dans ce département le total des avances consenties s'est élevé à 353.045 fr. 82.

Sur cette somme 2 communes ont entièrement remboursé l'État : Charleville et Rethel (190.517 fr. 76 et 46.739 fr. 30). Une commune a retenu ces avances sur les rappels consentis à ses fonctionnaires et, se considérant comme débitrice, fera à l'Etat le remboursement : Sedan (61.161 fr. 37). Une deuxième commune est dans le même cas, sous réserve, d'une part, qu'elle n'a pas fait de rappel de traitement et par conséquent de retenue à tous ses fonctionnaires, et, d'autre part, qu'elle attend, pour désintéresser l'État, l'examen, par lui, de la demande de compensation qu'elle lui a objectée, étant elle-même créancière : c'est Mézières (51.914 fr. 82).

Dans 35 communes les reversements ont été effectués par les intéressés et il n'est plus rien dû à l'État (32.345 fr. 15).

Dans 51 communes c'est l'inverse. La commune n'a consenti aucun rappel à ses fonctionnaires et ceux-ci n'ont rien remboursé. L'État reste à découvert de 59.992 fr. 81.

Seule la situation de 4 communes, à raison des réponses peu claires qu'elles avaient fournies lors de l'enquête, était demeurée douteuse (3.931 fr. 29).

Marne. — Dans la Marne, le total des avances de l'État était de 12.337 fr. 20, afférent à 11 fonctionnaires, dans 9 communes. Un seul a fait le reversement d'une avance sans avoir touché de rappel (37 fr. 50). Aucune commune n'a consenti de reversement. Restent en souffrance 12.330 francs en chiffres ronds.

Meuse. — Les avances consenties se sont élevées dans ce département, à 34.093 fr. 37, intéressant 51 fonctionnaires.

Sur ce chiffre :

	fr. c.
16 fonctionnaires ont remboursé l'État après avoir reçu des rappels de la part des communes.....	2.200 36
19 fonctionnaires ont remboursé à l'État sans avoir touché de rappel.....	3.509 17
1 fonctionnaire a remboursé l'État après avoir reçu de la commune un rappel partiel.....	445 78
TOTAL.....	6.155 31

D'autre part :

14 fonctionnaires n'ont pas reçu de rappel et n'ont pas remboursé l'État	27.423 35
1 fonctionnaire a reçu un rappel partiel et n'a pas remboursé l'État.....	515 71
TOTAL.....	37.938 06

D'où, la créance de l'État s'élevait à.....	24.093 37
Il a touché..... ...	6.155 31
RESTE DÛ.....	27.938 06

Meurthe-et-Moselle. — En Meurthe-et-Moselle, les avances de l'État se sont montées à 71.685 fr. 61 et concernent 31 fonctionnaires.

Sur cette somme aucun remboursement n'a été effectué au Trésor ni par les intéressés ni par les communes; 25 fonctionnaires, appartenant à 17 communes, n'ont touché aucun rappel de traitement; le chiffre total des avances reçues par eux s'élevait à 62.764 fr. 29.

6 fonctionnaires (appartenant à 4 communes) ont reçu des rappels de traitement de leurs communes, déduction faite, dans les 6 cas, des avances par eux touchées.

Le total de leurs avances s'élève à 8.321 fr. 32.

Cette somme paraît donc avoir été conservée par les communes qui en sont débitrices vis-à-vis du Trésor.

Dans la somme de 62.764 fr. 29 figurent 2 avances à 1 commissaire de police (10.494 francs) et à 1 secrétaire de mairie (10.800 fr.).

Nord. — Dans ce département, le total des avances reçues est de 2.126.750 fr. 10, intéressant 860 fonctionnaires.

En décembre 1923, sur cette somme, 1.707.379 fr. 13 avaient été remboursés, intéressant 750 fonctionnaires.

Il convient de déduire de ce chiffre de 860 fonctionnaires, 13 fonctionnaires départementaux pour lesquels la somme totale des avances, soit 14.783 fr, 31, sera demandée au département lors de la prochaine session du Conseil général; 34 qui sont décédés; et 12 dont la résidence est inconnue. 52 fonctionnaires se libèrent par versements mensuels. Quelques-uns (10) ont demandé que les avances à eux allouées soient imputées sur leurs dommages de guerre (30.000 francs environ). Il restait 419.370 fr. 97 non remboursés en décembre dernier (60.000 fr. environ sont remboursés par versements mensuels).

Il existe enfin 10 fonctionnaires dont la résidence est connue, qui ont reçu de grosses avances, et qui ne paraissent pas avoir touché de rappel de traitement, ce sont les fonctionnaires de l'École supérieure des Beaux-Arts, de l'Institut social, de l'École d'apprentissage et de l'École pratique. Ces sommes restant ainsi en souffrance s'élèvent à 80.000 francs.

Oise. — 13 bénéficiaires sont des fonctionnaires ou employés communaux, à l'exception d'un seul, secrétaire de conseil de prud'hommes.

Le total des sommes avancées par l'État à ces employés s'élève à 17.481 fr. 98, sur lesquels 2.552 fr. 88 ont été remboursés par les intéressés.

Le total des sommes encore dues est donc de 14.929 fr. 10.

D'après les documents de la préfecture, la ville de Compiègne est la seule commune qui ait reversé aux intéressés les sommes remboursées par eux (1.050 francs et 257 fr. 92).

3 communes n'ont pas reversé, la première à son cantonnier, les deux autres à leurs gardes champêtres, les sommes remboursées par eux (respectivement 699 fr. 96; 345 francs; 200 francs). L'une d'ellea été occupée par l'ennemi pendant 4 ans et sa proportion de destruction atteint 80 p. 100. Les deux autres ont été complètement détruites.

8 employés (sur 13) n'ont rien remboursé à l'État, et doivent globalement 14.929 fr. 10.

Le premier, garde champêtre (150 francs), est mort en 1918. Sa commune, qui a été occupée pendant 4 ans, a refusé le reversement.

Le second est secrétaire de conseil de prud'hommes (270 francs). La collectivité dont il est employé lui a payé la totalité de son traitement. Mais il déclare n'avoir touché que 240 francs d'avances, dont il serait prêt à effectuer le remboursement.

4 des intéressés qui n'ont rien remboursé sont des employés de la ville de Noyon (pour, respectivement, 2.550 francs; 7.137 fr. 50; 1.916 fr. 60 et 2.435 francs). La ville de Noyon ne refuse pas le remboursement, mais les titres de recettes qui avaient été dressés n'ont pas été payés en temps utile, et ils ont dû être renouvelés. Ce remboursement peut donc être considéré comme devant être fait.

Un septième est garde champêtre (200 francs). Sa commune a été complètement détruite. Le maire a fait connaître que l'intéressé considérait l'avance qu'il avait reçue comme un secours.

Enfin l'adresse du dernier, qui a été garde champêtre, n'est pas connue de la préfecture (avance 270 francs).

Pas-de-Calais. — Le montant des avances de l'État a été de :

	fr. c.
Montant des avances.....	698.896 26
Sommes remboursées au Trésor.....	72.621 65
RESTE DÛ.....	626.274 61

Ceux des fonctionnaires communaux qui n'ont pas remboursé ont cependant reçu de leurs communes respectives des rappels de traitements se montant au total de 124.425 fr. 18.

Des communes, qui ont accordé des rappels de traitements à leurs employés, ont retenu à ceux-ci le montant des avances qui leur avaient été faites par l'État. Les déductions opérées de ce chef, et dont la valeur n'a pas été reversée au Trésor, peuvent être évaluées à 150.159 fr. 67.

Les chiffres ci-dessus appellent les remarques suivantes :

Sur le montant des avances de l'État (698.896 fr. 26), une somme de 12.091 fr. 49 vise des avances qui sont contestées par les intéressés.

Le total des remboursements (72.621 fr. 65) est très peu élevé en comparaison du montant des avances. Diverses raisons expliquent cet écart considérable.

Il convient de noter, tout d'abord, que les diligences faites pour

obtenir les remboursements ont été arrêtées dans le Pas-de-Calais, dès septembre 1921. A cette époque la préfecture a fait savoir au Ministère de l'Intérieur que des communes refusaient de voter les crédits nécessaires au paiement des traitements arriérés, et elle a demandé s'il y avait lieu d'inscrire ces crédits d'office. A la date du 19 septembre 1921, la préfecture a été invitée à attendre que la question fût résolue d'accord entre les diverses admininistrations centrales intéressées. La poursuite des reversements a cessé depuis ce moment. Il s'ensuit que certains employés n'ont pas reversé parce qu'ils n'ont pas reçu leurs ordres de reversement. D'autre part, la commune de Carvin tient une somme de 22.630 francs, formant le total des avances accordées aux fonctionnaires municipaux évacués pendant l'occupation, à la disposition de l'Administration, à qui elle sera versée par les soins du receveur municipal, quand interviendra l'ordre du reversement.

L'examen des budgets de quelques communes a fait remarquer l'inscription à leurs budgets et, souvent, le report des sommes destinées à désintéresser l'État. Ces sommes auraient pu être recouvrées si les indications du Ministère n'avaient pas reçu une interprétation aussi stricte que celle qui a été adoptée à Arras. Ces quelques indications suffisent à montrer le régime d'attente auquel la question des remboursements a été soumise depuis septembre 1921.

D'autre part, un nombre relativement élevé de conseils municipaux ont réservé la question du remboursement des avances de l'État. Ces conseils se sont bornés à allouer à leurs employés un complément des avances par eux reçues. (Par exemple : Lens). Ils ont donné aux fonctionnaires communaux le sentiment qu'ils n'avaient pas à se préoccuper de rembourser l'État.

Même observation dans certaines villes (Fouquières-lès-Lens, Sallaumines, Hénin-Liétard, Billy-Montigny, Carvin, Harnes, Méricourt-sous-Lens, Wingles), où déduction a été faite des avances de l'État sur les rappels de traitements accordés. Il y a là une explication du fait que, pour 124.425 fr. 18 de rappels de traitements accordés à des employés, aucun reversement n'ait été fait par ceux-ci au Trésor. Comme, d'autre part, la préfecture ne pressait pas les communes de reverser les sommes qu'elles avaient déduites — prenant ainsi, semble-t-il, l'engagement moral de les rembourser elles-mêmes — les remboursements, d'une manière générale, ont été peu importants.

Les conseils municipaux qui ont nettement refusé de voter des rappels de traitements sont peu nombreux. Il semble que si les diligences étaient reprises en vue du remboursement, les résistances seraient très rares. D'une façon assez générale, d'ailleurs, la situation financière des communes s'est améliorée par la répartition actuelle des fonds communs (octrois et chiffre d'affaires) et il semble que la très grande majorité des communes reconnaîtraient leur dette envers l'État.

A signaler, enfin, le cas de la commune d'Hénin-Liétard. Celle-ci reconnaît la dette qu'elle a contractée envers l'État du fait des avances consenties à ses employés. Elle l'a inscrite pour 61.637 fr. 50 au bilan de son compte de la période d'occupation (passif) et se réserve de l'acquitter lorsqu'elle aura réalisé les éléments de son actif.

Somme. — Les 80 bénéficiaires sont tous des fonctionnaires ou employés communaux.

Au moment de l'inspection, en décembre 1923, le Trésorier payeur général faisait connaître que depuis le 1er janvier jusqu'au 30 novembre 1923, on ne relève aucun reversement au compte qui doit recevoir provisoirement ces recettes.

Le tolal des sommes avancées par l'État aux 80 fonctionnaires communaux de la Somme s'élève à :

	fr c.
Sommes avancées	57.374 02
— récupérées avant janvier 1923	18.545 72
RESTE DÛ	38.828 72

Il n'est pas à la connaissance de la préfecture que, sur les sommes encore dues, il y en ait qui aient été contestées.

15 communes ont intégralement remboursé l'État pour une somme totale de 10.488 fr. 75.

Mais 45 communes n'ont encore consenti aucun remboursement, et il s'agit ici d'une somme totale de 45.517 fr. 59.

Il est à signaler que 12 fonctionnaires ont touché des rappels de traitements, sans qu'ils aient encore remboursé l'État. La somme totale de ces rappels s'élève à 3.277 fr. 75.

Par contre, 16 fonctionnaires ont remboursé l'État sans avoir encore touché des communes de rappels de traitements. La somme totale remboursée par eux s'élève à 8.056 fr. 55.

Il faut ajouter à ces derniers un autre fonctionnaire qui, ayant remboursé à l'État l'avance totale touchée par lui (soit 3.250 francs), n'a encore reçu de la commune, comme reversement, qu'une somme de 1.500 francs.

Vosges. — Le total des avances de l'État n'est monté qu'à 1.222 fr. 50 et ne concernait que 2 gardes champêtres. Le premier, qui a bénéficié de 360 francs d'avances, n'a fait aucun reversement non plus que sa commune, et n'a touché aucun rappel ; le second a obtenu un rappel de 562 fr. 50 sur un traitement total de 1.425 fr. — c'est-à-dire que sa commune lui a retenu la somme de 862 fr. 50, qui correspond précisément aux avances reçues de l'État —. La commune pourrait donc être considérée comme débitrice de cette somme envers l'État.

Tel est le bilan de l'enquête qui a été effectuée par l'Inspection générale, destinée, avant tout, à mettre en lumière le montant des avances consenties par l'État, celui des sommes récupérées, celui des sommes restant en litige et, parmi ces dernières, le montant des sommes qui paraissent recouvrables sans difficultés.

Il resterait à la Commission interministérielle, à laquelle il a été fait ci-dessus allusion, à opter, pour les questions de principe en suspens, entre les thèses qui ont été exposées au début de ce rapport.

Pour faciliter la tâche de cette commission il y aurait sans doute intérêt à lui communiquer les rapports particuliers de tournée (et les tableaux annexés) dont il ne pouvait être donné, ci-dessus, qu'un résumé.

III

APPLICATION DE LA LOI DU 7 SEPTEMBRE 1919

INSTITUANT DES SANATORIUMS

SPÉCIALEMENT DESTINÉS AU TRAITEMENT DE LA TUBERCULOSE

(M. Gravereaux, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.)

L'assistance aux tuberculeux et la prophylaxie de la tuberculose — c'est-à-dire l'ensemble des mesures applicables aux tuberculeux — ont été spécialement examinées par l'Inspection générale au cours de l'année 1919. Depuis cette époque est intervenue la loi du 7 septembre 1919, instituant des sanatoriums spécialement destinés au traitement de la tuberculose, complétée par des mesures réglementaires pour en assurer l'application.

Bien que cette réglementation récente, visant l'hospitalisation des tuberculeux curables, soit encore loin d'être appliquée sur l'ensemble du territoire, il a paru y avoir intérêt à en étudier les premiers résultats, et à présenter les observations qu'on peut en tirer.

Le but visé par le législateur a été d'assurer, dans le cadre départemental, les soins nécessaires aux tuberculeux curables. Un délai, primitivement de 5 ans, maintenant fixé à 10 ans par l'article 139 de la loi de finances du 31 décembre 1921, expirant le 7 septembre 1929, est accordé aux départements pour réaliser l'organisation prévue. D'ici l'expiration du délai, il ne saurait donc être question d'obliger un département à créer une organisation, et les pouvoirs publics n'ont même pas la ressource, en cas de mortalité anormale due à la tuberculose, de rendre immédiatement obligatoire la création d'un sanatorium, comme la loi du 15 avril 1916 leur en a donné le moyen en ce qui concerne les dispensaires.

La situation actuelle n'est donc pas définitive; l'assistance hospitalière aux tuberculeux est seulement en cours de réalisation, néanmoins, les créations d'établissements réalisées et les résultats acquis donnent lieu, au moins sur des points particuliers, à des remarques qu'il paraît utile de formuler en vue de provoquer les retouches nécessaires à la réglementation en vigueur.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

Les dispositions législatives et réglementaires concernant les sanatoriums sont les suivantes :

1° La loi du 7 septembre 1919, instituant des sanatoriums spécia-

lement destinés au traitement de la tuberculose, modifiée par l'article 139 de la loi de finances du 31 décembre 1921;

2° L'article 22 de la loi du 30 mars 1923, concernant l'hospitalisation des anciens militaires bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919, atteints de tuberculose;

3° Le décret du 10 avril 1920, modifié par le décret du 2 août 1923, déterminant les conditions d'exécution de la loi du 7 septembre 1919;

4° Le décret du 20 novembre 1923 fixant les conditions d'admission et de sortie des malades pour les sanatoriums publics;

5° Le décret du 24 septembre 1922 fixant les traitements et classes des médecins des sanatoriums publics;

6° Le décret du 15 juin 1923 fixant le régime des retraites des médecins des sanatoriums publics;

Trois catégories de sanatoriums ont été prévues : les sanatoriums publics, les sanatoriums assimilés aux sanatoriums publics et les sanatoriums privés.

« Les sanatoriums publics, dit l'article 1er de la loi du 7 septembre 1919, sont des établissements spécialement destinés au traitement de la tuberculose et dont la gestion est assurée par l'État, les départements, les communes et les établissements publics. »

Le qualificatif « public » ne signifie en aucune façon que les établissements dont il s'agit sont des « établissements publics. » Aucune équivoque ne saurait être soulevée à cet égard puisque l'article 1er précise en même temps que lesdits établissements sont « gérés » par l'État, les départements, les communes et les établissements publics. Leur personnalité se confond donc avec celle de la collectivite qui les gère, et leur budget se retrouve entièrement, en recettes et en dépenses, dans le budget de la collectivité gestionnaire. Il importe de préciser ce point : les sanatoriums publics sont des services nationaux, départementaux, communaux ou annexes d'établissements publics, exactement dans les mêmes conditions que les asiles publics d'aliénés sont des services départementaux. Les sanatoriums sont « publics » en ce sens qu'ils ont été créés avec l'aide de fonds publics, qu'ils sont soumis à des dispositions réglementaires, qu'ils sont ouverts aux malades dans des conditions déterminées. Par opposition, les sanatoriums privés sont ceux qui, créés librement par des particuliers ou des groupements, ne bénéficient pas pour leur création de fonds publics, demeurent libres de déterminer leur mode d'administration, ainsi que les conditions d'admission et de sortie des malades, sous réserve, bien entendu, des engagements qu'ils pourraient contracter, de leur plein gré d'ailleurs, avec des administrations publiques départementales ou communales.

Les sanatoriums assimilés aux sanatoriums publics sont ceux qui font l'objet d'une décision d'assimilation prise par le Ministre de l'Hygiène et qui sont gérés par des associations reconnues d'utilité

publique ou des sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels (article 1er de la loi du 7 septembre 1919).

Les sanatoriums sont destinés au traitement de la tuberculose, par conséquent les sanatoriums pour tuberculeux pulmonaires et les sanatoriums marins relèvent, les uns comme les autres, de la loi de 1919. A cet égard, il faut remarquer que si cette loi vise aussi bien la tuberculose pulmonaire que la tuberculose chirurgicale, le décret du 10 août 1920, fixant les conditions d'application de la loi, sans faire de distinction entre les sanatoriums pour tuberculeux pulmonaires et les sanatoriums marins, prévoit pour ces deux catégories d'établissements des conditions techniques nécessaires dans un sanatorium occupé par des malades contagieux, mais dont certaines sont inutiles et trop rigoureuses dans un établissement destiné à des malades non contagieux.

L'État participe aux dépenses extraordinaires des sanatoriums publics et assimilés au moyen de subventions dont le montant ne peut dépasser 50 % du total de la dépense (art. 2, loi du 7 septembre 1919).

Pour bénéficier de ces subventions les sanatoriums doivent être rattachés à un ou plusieurs dispensaires constitués dans les formes prévues par la loi du 15 avril 1916. Il n'est pas sans intérêt de souligner, en passant, que la création des dispensaires est facultative, que nulle collectivité, nul service ne sont obligés de créer un dispensaire, (hors le cas de mortalité anormale due à la tuberculose, prévu par l'article 11 de la loi du 15 avril 1916), alors que la création des sanatoriums est obligatoire. Bien que la difficulté ne soit pas encore apparue et qu'il soit peu probable qu'elle se présente, puisque presque tous les départements sont pourvus de dispensaires, on peut se trouver en présence de cette situation : une collectivité fait un effort et crée un sanatorium, mais, faute de dispensaire dans le département, est inapte, aux termes de l'article 2, à bénéficier d'une subvention pour cette création. Il y a là — la question n'aura peut-être jamais qu'un intérêt théorique — un défaut d'harmonie entre deux lois destinées à se compléter: la loi du 7 septembre 1919 prévoit la création obligatoire d'un établissement devant être rattaché à un organisme dont la création est facultative.

La loi du 7 septembre 1919 ne précise pas, au point de vue administratif, de conditions d'admissions pour les malades dans les sanatoriums publics ou assimilés. Mais elle détermine les conditions dans lesquelles le prix de journée est fixé pour certaines catégories de malades énumérés dans l'article 3. Le principe est que tous les malades peuvent être admis dans les sanatoriums publics, et que l'État prend à sa charge la portion du prix de journée dépassant le prix de journée de l'hôpital de premier rattachement de la circonscription du domicile de secours du malade pour les catégories de malades ci-après :

1° Malades bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite;

2° Malades affiliés depuis 3 ans au moins à une société de secours mutuels réassurant ses adhérents contre les maladies de longue durée ;

3° Malades dépendant d'associations de bienfaisance ou de groupements corporatifs qui auront assuré la création du sanatorium public ;

4° Malades ne bénéficiant pas de la loi du 15 juillet 1893, dont l'admission aura été sollicitée par un dispensaire d'hygiène sociale et de préservation antituberculeuse, sous réserve du recours éventuel de l'État contre ces malades s'ils avaient des ressources suffisantes pour subvenir par leurs propres moyens au paiement du prix de journée soit totalement, soit partiellement.

En dehors des catégories ci-dessus rappelées, tous les malades peuvent, en principe, être admis dans les sanatoriums publics à titre entièrement payant.

L'admission est prononcée, pour les bénéficiaires de l'assistance, par le préfet du département où le malade a son domicile de secours, et par le préfet du département siège du sanatorium pour les autres catégories de malades.

Le fonctionnement de l'admission des malades est réglé par le décret du 10 août 1920 et par le décret du 20 novembre 1923.

Les départements sont tenus dans un délai de 10 ans, expirant le 7 septembre 1929, soit d'être pourvus d'un ou de plusieurs sanatoriums pour l'hospitalisation des tuberculeux relevant du service départemental de l'assistance médicale gratuite, soit d'assurer cette hospitalisation en passant un traité avec un sanatorium public ou avec un sanatorium privé. Si le conseil général n'a pas réglé l'organisation dans le délai imparti, il y sera pourvu par un décret pris en Conseil d'État.

Il convient de souligner les limites de l'obligation créée par la loi du 7 septembre 1919 : bien que les sanatoriums publics soient destinés à diverses catégories de malades et notamment aux malades présentés par les dispensaires, les départements ne sont tenus d'avoir un établissement ou de ne passer des traités que pour les seuls malades de l'assistance médicale gratuite.

Le décret du 10 août 1920 prévoit les conditions techniques et hygiéniques que doivent remplir les sanatoriums et leur mode de fonctionnement, les conditions dans lesquelles s'exerce la surveillance de l'autorité publique sur ces établissements, le mode de recrutement, nomination des médecins « auquels appartiennent, dit l'article 4 de la loi du 7 septembre 1919, l'autorité sur tout le personnel et la responsabilité générale de la conduite de l'établissement ».

Les sanatoriums privés, libres du choix de leurs médecins et de leur mode d'administration, sont soumis aux mêmes conditions techniques et hygiéniques que les sanatoriums publics ou assimilés. Toute personne qui se propose de créer un sanatorium privé doit en faire

la déclaration au préfet, et les sanatoriums existants ont été assujettis à cette déclaration dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi Le défaut de déclaration ou l'inobservation des prescriptions du décret du 10 août 1920 peut entraîner la fermeture de l'établissement, prononcée par les tribunaux judiciaires à la requête du procureur de la République du siège de l'établissement (article 9 de la loi du 7 septembre 1919).

DISPOSITIONS FINANCIÈRES — CRÉDITS — SITUATION GÉNÉRALE

Le développement et le fonctionnement des sanatoriums dépendent immédiatement des disponibilités financières. On vient de rappeler que l'État peut participer dans les dépenses de création jusqu'à concurrence de 50 °/₀ et qu'il doit obligatoirement payer une part du prix de journée. Bien qu'en ce qui concerne les dépenses de création il ne s'agisse pas d'une participation obligatoire, jusqu'à ce jour les subventions de l'État ont toujours atteint 50 °/₀ de la dépense.

D'ailleurs, dans tous les projets soumis à l'Administration, les collectivités ont pris pour base une subvention de 50°/₀, provenant de l'Etat. Enfin, compte tenu du prix de revient élevé des sanatoriums en raison de leurs aménagements particuliers et des prix atteints par les matériaux de construction et la main-d'œuvre, l'Administration n'a pas cru devoir attribuer des subventions inférieures au maximum prévu. Il faut encore considérer que les collectivités, si elles sont tenues d'avoir une organisation sanatoriale dans un délai dont l'échéance est encore éloignée, organisation limitée aux malades de l'assistance médicale gratuite, doivent être incitées — dans un intérêt sur lequel il est superflu d'insister — à réaliser leur organisation le plus rapidement possible et à l'étendre au-delà des malades de l'assistance médicale gratuite. En outre, bien que la création de sanatoriums ne soit obligatoire que pour les départements, d'autres collectivités, communes, établissements publics ou associations reconnues d'utilité publique, n'ont pas hésité à créer des sanatoriums. Il n'est pas douteux que ces collectivités renonceraient à participer ainsi à la lutte antituberculeuse si elles n'avaient l'assurance de bénéficier du maximum d'aide de la part de l'État. Pour ces divers motifs, le maximum de 50°/₀, prévu pour les subventions de l'État, a été, en fait, bien plus un pourcentage de droit, en quelque sorte, qu'un maximum. Sans faire de cette remarque une critique, il est nécessaire d'y insister en raison des modifications que la situation des crédits, si elle est maintenue telle qu'elle se présente actuellement, appelle impérieusement.

Depuis la loi du 7 septembre 1919, les crédits affectés à l'hospitalisation des tuberculeux dans les sanatoriums ont fait l'objet de deux chapitres du budget, l'un pour les dépenses de création, l'autre pour les dépenses de fonctionnement. Pour les dépenses de création, les crédits ont été prélevés, partie sur les fonds budgétaires, partie sur les fonds provenant du produit des jeux pour l'exercice 1920, et sur

les fonds du pari-mutuel pour les exercices suivants. Ils ont été respectivement de :

		francs.	francs.
1920	Crédits budgétaires....	1.000.000	4.000.000
	Produit des jeux.....	3.000.000	
1921	Crédits budgétaires....	1.000.000	4.000.000
	Fonds du pari mutuel..	3.000.000	
1922	Crédits budgétaires....	1.000.000	4.000.000
	Fonds du pari mutuel.	3.000.000	
1923	Crédits budgétaires....	2.000.000	5.000.000
	Fonds du pari mutuel.	3.000.000	
1924	Crédits budgétaires....	2.000.000	5.000.000
	Fonds du pari mutuel.	3.000.000	

Malgré l'augmentation qu'ils ont subie à partir de 1923, les crédits sont insuffisants si on considère le nombre de projets approuvés et le nombre de projets en instance et si, conformément aux errements suivis jusqu'à présent, le montant des subventions de l'État doit atteindre la moitié de la dépense.

Pour subventionner à concurrence de 50 °/o tous les projets actuellement approuvés, ou parfaire à concurrence du total de 50 °/o les subventions payées jusqu'à présent en partie, la dépense s'élèvera à 10.315.164 francs. Pour faire face à cette dépense, en tenant compte des crédits de 1924, il reste :

	fr. c.
Reliquat de 1923.....	1.059.344 28
Crédits de 1924.....	5.000.000 »
TOTAL.....	6.059.344 28

Si donc l'État doit participer dans la limite de 50 °/o aux projets, approuvés à présent, il restera encore dû à la clôture de l'exercice 1924 :

10.315.164 francs — 6.059.344 fr. 25 = 4.255.819 fr. 72,

déficit qui ne pourra être comblé qu'en 1925.

Il semble dès lors qu'il n'est plus possible de subventionner tous les projets à concurrence du maximum, et qu'en tout cas la nécessité s'impose, lors de l'approbation d'un projet, de ne laisser espérer — pour le moment du moins et jusqu'au moment où les engagements actuels auront été liquidés — aucune subvention.

Il ne faut pas se dissimuler combien cette solution serait rigoureuse et combien elle risquerait de compromettre le développement des sanatoriums. Si les crédits affectés à la participation de l'État aux dépenses de premier établissement des sanatoriums ne sont pas augmentés on peut prévoir que lorsque le délai fixé aux départements pour réaliser leur organisation sera échu, la loi n'aura encore reçu qu'une application partielle.

La création d'un sanatorium est une lourde dépense pour les départements, il faut s'attendre à de sérieuses hésitations de la part de ces collectivités lorsqu'il leur faudra assurer sur leurs propres ressources plus de la moitié des dépenses.

Aussi en raison de l'importance et de la gravité de l'intérêt en cause, la question se pose de savoir si une augmentation des crédits affectés aux dépenses de création des sanatoriums ne doit pas être prévue; mais, en égard aux impérieuses nécessités budgétaires actuelles, l'Inspection générale ne saurait insister dans ce sens.

Le crédit affecté au fonctionnement des sanatoriums, c'est-à-dire au paiement de la participation de l'Etat dans les frais d'entretien des malades (3.500.000 francs en 1923 et 1924) a été suffisant jusqu'à ce jour. Il faut, pour l'avenir, s'attendre à une augmentation de cette dépense, au fur et à mesure que le nombre des lits sera augmenté par la création de nouveaux établissements.

LES STATIONS SANITAIRES — LEUR LIQUIDATION PROGRESSIVE

Il n'y a pas lieu de revenir sur le fonctionnement des stations sanitaires qui ont fait l'objet de remarques consignées au rapport d'ensemble de la tournée de 1919.

Dans la pensée de l'Administration, les stations sanitaires destinées à recevoir des tuberculeux, anciens militaires et militaires en instance de réforme, devaient être transformées en sanatoriums publics, et le législateur de 1919 avait prévu des avantages particuliers pour les départements qui avaient créé des stations sanitaires en décidant que les dépenses faites par l'État dans ces établissements n'entreraient pas en compte pour le calcul de la participation de l'État dans les dépenses résultant de leur transformation ultérieure en sanatoriums.

Les anciennes stations peuvent être classées en trois groupes :

1° Stations sanitaires créées avec l'aide des départements et devenues sanatoriums publics :

	LITS
Bellecombe à Hauteville (Ain), hommes.....	53
La Guiche (Saône-et-Loire), hommes.....	230
Monbran (Lot-et-Garonne), hommes.....	73
Pignelin (Nièvre), femmes et enfants.....	120
Montfaucon (Lot), hommes.....	180

2° Stations sanitaires créées par des groupements privés et devenues sanatoriums privés assimilés aux sanatoriums publics :

	LITS
Villeneuve d'Amont (Doubs), hommes.....	70
Engayresque (Aveyron), hommes.....	57
Maison de cure de Monceau (Morbihan), hommes.....	37
Bayères (Rhône), hommes.....	45
Oissel (Seine-Inférieure).....	130

3° Stations sanitaires créées avec l'aide des départements dont la situation définitive est en suspens, gérées par l'État, par l'intermédiaire du département :

	LITS
Saint-Jodard (Loire)	333
Clavières (Mayenne)	100

Si les deux premières catégories d'établissements cités n'appellent pas d'observations particulières, il n'en va pas de même de la troisième. Actuellement les établissements de Saint-Jodard et de Clavières continuent à fonctionner comme des stations sanitaires, c'est-à-dire qu'ils sont gérés par l'État qui perçoit toutes les recettes et assume toutes les dépenses, par l'intermédiaire des départements. C'est évidemment une situation anormale : jusqu'à présent les départements en question n'ont pas encore décidé de reprendre possession de ces stations sanitaires et d'en assurer en même temps la gestion à leur compte comme sanatoriums publics. Il importe cependant de régler au plus tôt le sort de ces établissements : ce n'est qu'exceptionnellement que l'État peut assurer le fonctionnement de sanatoriums. La loi du 7 septembre 1919 a créé une obligation pour les départements d'avoir une organisation sanatoriale: la Loire et la Mayenne sont dans une situation privilégiaire pour satisfaire au vœu du législateur, puisqu'elles n'ont toutes deux qu'une simple décision à prendre pour entrer en possession d'un sanatorium aménagé. Il est juste de reconnaître que ces départements ont un délai pour réaliser l'organisation obligatoire, mais est-il légitime d'attendre ainsi ? Par ailleurs, l'État ne peut pas songer à prendre définitivement à son compte les deux établissements qui sont installés dans des immeubles qui ne lui appartiennent pas. Peut-il, faute des décisions des conseils généraux intéressés, fermer les deux établissements ? On ne saurait envisager une telle solution: alors que le nombre total des lits de tuberculeux est insuffisant, il ne peut être question de supprimer brusquement 430 lits. Il est à souhaiter que les conseils généraux intéressés se décident enfin à reprendre comme sanatoriums les stations sanitaires de Saint-Jodard et de Clavières. Et si les deux départements se refusaient à cette reprise, toute éventualité de fermeture des établissements devant être, pour le moment du moins, ajournée, il resterait une solution possible : l'acquisition par l'État des immeubles départementaux, dans lesquels sont installées les stations, mais à condition que les départements défaillants les cèdent à bas prix.

C'est d'ailleurs la solution qui a prévalu pour la station sanitaire de Montfaucon (Lot), qui, aménagée dans un immeuble départemental, a été cédée purement et simplement par le département à l'État. Mais cette solution ne paraît devoir être adoptée qu'à titre exceptionnel, et, pour des multiples raisons, il n'est pas opportun, en principe, pour l'État, de créer et de gérer des établissements destinés à assurer un service départemental.

Il appartient à l'Administration supérieure d'insister auprès des départements intéressés pour les inviter à reprendre les établissements en question, ce que les administrations départementales ne manqueront sans doute pas de faire si elles considèrent qu'en maintenant le statu quo, elles ne satisfont à la loi du 7 septembre 1919 qu'autant que l'État le veut bien, rien n'empêchant, en effet, l'Administration supérieure de passer tels traités qu'elle jugerait bon pour affecter entièrement les établissements en question à l'hospitalisation de malades d'autres départements.

RENSEIGNEMENTS STATISTIQUES

Il est difficile d'évaluer le nombre total des lits affectés au traitement des tuberculeux. Si, en ce qui concerne les sanatoriums publics et les sanatoriums assimilés aux sanatoriums publics, des renseignements précis peuvent être produits, puisque leurs plans de construction et d'agrandissement sont soumis à l'Administration supérieure eu vue de l'attribution des subventions, et aussi en raison du contrôle particulier dont ces établissements sont l'objet, il n'en est pas de même des sanatoriums privés.

D'une part, les sanatoriums privés, lorsqu'ils font la déclaration prescrite par l'article 7 de la loi du 7 septembre 1919, indiquent bien le nombre de lits qu'ils contiennent, mais les modifications et agrandissements ne sont pas portés à la connaissance de l'Administration. D'autre part, malgré les termes des articles 8 et 9 de la loi du 7 septembre 1919, il n'est pas douteux qu'un grand nombre d'établissements privés recevant des tuberculeux, n'ont pas fait la déclaration prescrite, soit qu'ils veuillent se soustraire à tout contrôle, soit que, plus simplement, ils ne se considèrent pas comme des sanatoriums, mais comme de simples pensions, maisons de cure, de santé.... dont l'appellation jouit auprès de la clientèle privée d'une faveur plus grande que celle de sanatorium. Il faut d'ailleurs reconnaître que, jusqu'à présent, à défaut de toute jurisprudence sur la question et dans le silence de la loi, il est très délicat de déterminer si un établissement privé est ou n'est pas sanatorium. La question n'est cependant pas dépourvue d'importance, elle a bien plus qu'un intérêt statistique, puisque la loi du 7 septembre 1919 et le décret du 10 août 1920 imposent aux sanatoriums quels qu'ils soient, publics ou privés, un minimum de conditions techniques dont l'inobservation en ce qui concerne les sanatoriums privés, a pour sanction la fermeture prononcée par l'autorité judiciaire.

La situation actuelle des sanatoriums, 1° publics, 2° privés, assimilés aux sanatoriums publics, 3° privés ayant fait la déclaration

prévue par l'article 9 de la loi du 7 septembre 1919, reconnus par le Ministre de l'Hygiène comme satisfaisant aux conditions réglementaires au point de vue technique, est la suivante :

Sanatoriums publics (1).

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS	LITS
Ain	Bellecombe à Hauteville. Hommes de plus de 18 ans	53
Allier	Sanatorium François-Mercier au Montet. Hommes de plus de 18 ans	250
Finistère	Plougonvel. Enfants des deux sexes de 11 à 16 ans et hommes de plus de 18 ans.	198
Hérault	« Bon-Accueil » à Montpellier. Adultes des deux sexes	105
Isère	Seyssuel. Hommes et femmes de plus de 15 ans	160
Loire	Saint-Jodard. Hommes de plus de 18 ans.	335
Lot	Montfaucon. Hommes de plus de 18 ans.	180
Lot-et-Garonne	Monbran. Hommes de plus de 18 ans.	73
Mayenne	Clavières. Hommes de plus de 18 ans.	100
Meurthe-et-Moselle	Lay-Saint-Christophe. Adultes	110
Nièvre	Pignelin. Femmes et enfants	120
Oise	Angicourt (Administration générale de l'Assistance publique à Paris). Femmes	120
Pas-de-Calais	Berck. Hôpital maritime et sanatorium Bouville (Administration générale de l'Assistance publique à Paris). Tuberculose osseuse et ganglionnaire	1.480
Basses-Pyrénées	Larressore. Hommes de plus de 15 ans.	120
Saône-et-Loire	La Guiche. Hommes de plus de 15 ans.	230
Seine-et-Oise	« Belle-Alliance » à Groslay. Femmes de plus de 15 ans (2)	60
— —	Yerres. Hommes de plus de 15 ans (2)	65
— —	Latuyolle à Taverny. Femmes de plus de 15 ans (2)	150

Sanatoriums assimilés à des sanatoriums publics.

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS	LITS
Alpes-Maritimes	Sanatorium d'héliothérapie des Courmettes à Tourettes-sur-Loup. Malades des deux sexes	60

(1) Les établissements pour lesquels aucune indication spéciale n'est mentionnée sont destinés aux malades atteints de tuberculose pulmonaire.
(2) Ces trois sanatoriums appartiennent au département de la Seine (Office public d'hygiène sociale).

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS	LITS
Alpes-Maritimes	Gorbio. Adultes hommes	70
Creuse	Sainte-Feyre. Adultes des deux sexes	102
Indre-et-Loire	« Bel-Air » à La Membrolle. Hommes de plus de 18 ans	75
Loire	Chavannes. Femmes et enfants de moins de 13 ans	40
Morbihan	Kerpape. Enfants et adultes des deux sexes ; osseux et ganglionnaires	750
Saône-et-Loire	Mardor. Hommes adultes	70
Seine-et-Oise	La Baronnie. Femmes de plus de 18 ans.	43
— —	Villepinte. Jeunes filles et femmes de 3 à 30 ans	440
— —	Ris-Orangis. Hommes de plus de 18 ans.	120
Seine-Inférieure	Oissel. Adultes des deux sexes	130

Sanatoriums privés ayant fait la déclaration prescrite par l'article 8 de la loi du 7 septembre 1919 et agréés par le Ministre de l'Hygiène.

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS	LITS
Ain	Angeville à Hauteville. Femmes et jeunes filles à partir de 12 ans	154
—	Sanatorium Belligneux à Hauteville	80
—	Sanatorium Mangini à Hauteville. Hommes à partir de 18 ans. Femmes à partir de 15 ans	135
Aveyron	Sanatorium Fenaille à Engayresque. Hommes à partir de 17 ans	57
Côtes-du-Nord	Trestel. Enfants des deux sexes; osseux et ganglionnaires	40
Doubs	Villeneuve d'Amont. Hommes de plus de 18 ans	78
Finistère	Roscoff. Enfants des deux sexes; osseux et ganglionnaires	450
Gard	Mont-Duplan à Nîmes. Malades des deux sexes	10
Gironde	La Pignada à Lège. Femmes	70
Indre-et-Loire	La Croix-Montoire. Femmes et jeunes filles	35
Landes	Cap-Breton. Clinique du Dr Gachet. Adultes des deux sexes; osseux et ganglionnaires	35
Morbihan	Maison de cure de Moncan à Auray. Hommes de plus de 18 ans	37

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS	LITS
PAS-DE-CALAIS.....	Hôpital Cazin-Perrochaud à Berck. Malades des deux sexes de 13 à 20 ans; osseux et ganglionnaires....	300
PUY-DE-DÔME.....	Enval. Malades des deux sexes de plus de 13 ans.....	23
—	Durtol. Malades des deux sexes de plus de 14 ans.....	56
PYRÉNÉES ORIENTALES.	Sanatorium du Dr Capelle à Odeillo. Enfants et adultes (héliothérapie)....	23
BASSES-PYRÉNÉES.....	Trespoey à Pau. Malades des deux sexes de plus de 16 ans.....	35
— —	Ramonhaut à Gan. Malades des deux sexes.....	20
— —	Beaulieu à Cambo. Malades des deux sexes.....	45
— —	Villa Saint-Patrick à Pau. Femmes.....	20
— —	Devaux à Pau. Femmes.....	35
— —	Franclet à Cambo. Femmes adultes....	29
— —	« Les Terrasses » Pau. Adultes des deux sexes.....	32
— —	Biarritz « Villa Rita ». Adultes hommes; osseux et ganglionnaires.....	55
— —	Bidart. Adultes hommes; osseux et ganglionnaires.....	30
RHÔNE.....	Bayères. Hommes de 18 à 40 ans.....	45
NORD.....	Zuydcoote. Malades des deux sexes de 2 à 30 ans; osseux et ganglionnaires...	870
SEINE-ET-OISE.....	« Les Bréviaires ». Malades des deux sexes à partir de 5 ans; osseux et ganglionnaires et pulmonaires non ouverts.....	17
— —	« Les Ombrages » à Versailles. Femmes et enfants des deux sexes.....	70
— —	Bligny. Hommes de plus de 16 ans et femmes de plus de 14 ans.....	348

A ces établissements il faudrait ajouter, pour connaître avec moins d'inexactitude le nombre de lits de sanatoriums existant en France, tous les établissements privés qui n'ont pas fait de déclaration et restent ainsi en marge de la loi. Les lacunes du tableau ci-dessus apparaissent avec évidence si on considère que Berck, qui dispose de 4 à 5.000 lits de tuberculeux, n'y figure que pour 300 lits en ce qui concerne les établissements privés.

Les éléments d'information, quelque soin qu'on mette à les recueillir, sont forcément imprécis, faute de critérium certain pour

déterminer si un établissement est ou n'est pas sanatorium. Où commence et où finit le préventorium, quelle est la différence entre la maison de santé et le sanatorium ?

Les propriétaires de maisons de santé recevant des tuberculeux ne manqueront pas, pour justifier le défaut de déclaration, de soutenir que leurs établissements ne sont pas des sanatoriums, mais de simples pensions, où les malades font appel au médecin de leur choix, ou bien qu'il s'agit de maisons de santé recevant plusieurs catégories de malades et pas seulement des tuberculeux. La confusion est d'autant plus possible que l'on voit même des maisons de santé destinées à des malades mentaux prendre le nom de sanatoriums pour ménager la susceptibilité de leur clientèle.

D'une enquête faite auprès des préfets, il résulte que le nombre des lits de sanatoriums privés non déclarés sur l'ensemble du territoire serait de :

	LITS
Sanatoriums pour tuberculeux pulmonaires.....	1.157
— — — osseux et ganglionnaires.	3.800

En résumé, compte à tenir des observations et réserves formulées plus haut, la situation actuelle des lits des sanatoriums de toutes catégories peut être ainsi exposée :

	TUBERCULOSE PULMONAIRE	TUBERCULOSES OSSEUSE ET GANGLIONNAIRE
	Lits.	Lits.
Sanatoriums publics.....	2.800	1.480
— assimilés aux sanatoriums publics.....	1.090	810
Sanatoriums privés :		
a) Ayant fait la déclaration prescrite par l'article 8 de la loi du 7 septembre 1919.....	1.431	1.803
b) N'ayant pas fait cette déclaration	1.157	3.800
	6.478	7.893
TOTAL GÉNÉRAL.....	14.371	

LES BESOINS EN LITS DE SANATORIUMS

S'il est difficile de connaître rigoureusement les lits existants, il semble, à première vue, qu'on pourrait sans difficulté déterminer le nombre de lits nécessaires. Mais là encore, on se heurte à des difficultés et jusqu'à présent les indications recueillies sont des plus variables d'un département à l'autre.

Il est difficile de connaître le nombre des malades justiciables d'un séjour en sanatorium. Le principal obstacle provient de ce que la

déclaration de la tuberculose est simplement facultative. Presque toujours la tuberculose n'est déclarée qu'en vue de la désinfection et après décès. Encore faut-il tenir compte du fait que, souvent, les familles désirent éviter que la tuberculose pulmonaire soit indiquée comme cause de décès.

Par ailleurs, il y a encore, sans doute, maintenant un grand nombre de tuberculeux qui ignorent leur état et n'ont recours au médecin que lorsque l'évolution de la maladie a atteint un stade ne permettant plus l'espoir de guérison.

Le principal moyen d'investigation est le dispensaire, mais ses infirmières visiteuses ne pénètrent pas partout. Des familles se refusent encore à les recevoir, et si leur action dans les villes est facilitée par la proximité des malades, il n'en va pas de même dans les campagnes où, d'une façon générale, leur action est forcément intermittente et souvent inefficace ou tardive. Le nombre encore trop restreint des infirmières visiteuses, les très importants sacrifices budgétaires que nécessite une organisation complète et suffisante de dépistage des tuberculeux constituent des obstacles dont on ne saurait méconnaître l'importance mais qui ne sont pas insurmontables si on en juge par les résultats obtenus dans quelques départements.

Peut-on se fonder sur le nombre de demandes d'admission en sanatorium pour connaître les besoins en lits? Là encore on se heurte à des contradictions : dans tel département peuplé de plus de 500.000 habitants il a été, dans le courant de l'année de 1922, présenté 8 demandes d'admission. Il y a lieu de remarquer que le département en question ne possède pas de sanatorium et que les seules demandes présentées émanaient de bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919. Dans tel autre département ne comportant que 250.000 habitants environ, sur 230 demandes, 180 tuberculeux sont désignés pour un sanatorium et 59 se voient, pour des raisons cliniques, refuser l'admission. Ces différences, que ne peut expliquer l'état sanitaire général, proviennent de l'activité plus ou moins grande des dispensaires et de l'impulsion qu'ils reçoivent. Mais cette situation risque de se prolonger, et on peut se demander si, dans quelques départements, les dispensaires ne dépistent pas de malades justiciables d'une cure sanatoriale parce que le département n'a pas de sanatorium, ou bien si le département n'a pas de sanatorium parce que les dispensaires ne dépistent pas de malades justiciables du sanatorium ou n'en dépistent qu'en nombre infime.

Quoiqu'il en soit, la recherche du nombre de lits nécessaires, fondée uniquement sur le nombre de demandes, semble devoir ne donner que des résultats très relatifs.

A la vérité, toutes les ressources d'information doivent être mises en œuvre pour tenter de connaître le nombre de lits nécessaires.

Les médecins de l'assistance médicale gratuite qui, par leurs fonctions, connaissent la population paraissent être les meilleurs agents d'information ; les médecins inspecteurs des écoles pourraient aussi

fournir de précieux éléments d'appréciation et, enfin, les médecins des hôpitaux sont tout qualifiés pour compléter les investigations des organismes spécialement affectés à la lutte antituberculeuse.

La recherche des besoins en lits de sanatoriums serait vouée à l'insuccès si elle n'était pas faite méthodiquement et en prenant pour base des données cliniques uniformes.

Si la nécessité de l'Inspection départementale d'hygiène était encore à démontrer, les investigations dont il est question apporteraient un argument de plus en faveur de cet organisme. Seul, l'Inspecteur départemental d'hygiène est bien placé pour suggérer les directives de l'enquête, c'est à lui qu'il appartient d'en assurer l'application, d'en contrôler les résultats, de les apprécier. Seul, il aura sur les médecins, qu'il s'agisse de ceux des bureaux d'hygiène, de ceux de l'assistance médicale gratuite, de ceux de l'inspection des écoles, des consultations de nourrissons, etc., l'autorité qu'il tient de ses fonctions de chef des services de la santé publique.

La mission ainsi envisagée pour l'Inspecteur départemental d'hygiène donnera aux organismes spéciaux de la lutte antituberculeuse les moyens de remplir complètement leur mission propre. Certaines investigations échappent d'ailleurs forcément aux organismes spécialisés (offices départementaux et dispensaires), en ce qui touche notamment à l'assistance médicale gratuite, par exemple, service départemental dont les praticiens pénétrant dans tous les foyers indigents connaissent l'état sanitaire des agglomérations rurales les plus éloignées.

Au contraire, l'Inspecteur départemental d'hygiène peut mener à bien cette enquête dont les résultats seront aussi utiles au département tenu de créer un sanatorium répondant aux besoins, qu'aux organismes spécialisés dans la lutte antituberculeuse qui ont pour mission de surveiller et d'éduquer les malades.

Inspections départementales d'hygiène, offices publics d'hygiène sociale et dispensaires doivent donc être en liaison aussi étroite que possible mais, pour poser les bases de cette liaison, il convient de ne pas perdre de vue que l'action de l'Inspecteur départemental d'hygiène s'étend sur des services très divers, partant, particulièrement aptes à signaler des malades ignorés, appartenant à tous les âges, à tous les milieux, auprès desquels les agents des offices publics et dispensaires, les visiteuses d'hygiène, n'ont bien souvent, en raison de leur petit nombre et de leur spécialisation qu'une action intermittente, souvent rare et parfois inexistante par suite de l'éloignement.

ADMISSION DES MALADES DANS LES SANATORIUMS

En ce qui concerne plus particulièrement les malades atteints de tuberculose pulmonaire, la cure sanatoriale est assurée dans des conditions très inégales, suivant que les départements sont ou ne sont

pas pourvus de sanatoriums, ont ou n'ont pas passé de traités avec des sanatoriums publics ou privés.

Tous les départements dépourvus de sanatoriums n'ont pas encore passé les traités prévus par l'article 5 de la loi du 7 septembre 1919.

Sous réserve de modifications récentes, ont passé des traités les départements ci-après :

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS AVEC LESQUELS UN TRAITÉ A ÉTÉ PASSÉ	NOMBRE DE lits réservés.
Alpes-Maritimes	Gorbio (Alpes-Maritimes)	110
Basses-Alpes	Seyssuel (Isère)	10
Hautes-Alpes	Seyssuel (Isère)	10
— —	Zuydcoote (Nord) [Tuberculeux osseux]	10
— —	Pignelin (Nièvre)	10
Ardèche	Seyssuel (Isère)	35
—	Zuydcoote (Nord)	10
Ariège	Larressore (Basses-Pyrénées)	10
—	Pignelin	10
—	Zuydcoote	10
Belfort	F. Mercier (Allier)	10
—	Angeville (Ain)	20
—	La Guiche (Saône-et-Loire)	10
Bouches-du-Rhône	Seyssuel (Isère)	80
— —	« Bon Accueil » (Hérault)	Indéterminé.
Charente	Larressore (Basses-Pyrénées)	—
—	Monbran (Lot-et-Garonne)	—
Cher	F. Mercier, au Montet (Allier)	20
—	Angeville (Ain)	20
—	Pignelin (Nièvre)	18
—	Zuydcoote (Nord)	15
—	Kerpape (Morbihan) [tuberculeux osseux]	10
—	Devaux, à Pau (Basses-Pyrénées)	6
Côte d'Or	Seyssuel (Isère)	10
—	La Guiche (Saône-et-Loire)	10
—	Pignelin (Nièvre)	10
Creuse	F. Mercier (Allier)	5
Doubs	Villeneuve d'Amont (Doubs)	10
Drôme	Seyssuel (Isère)	50
—	Pignelin (Nièvre)	10
Eure-et-Loir	Seyssuel (Isère)	10
— —	F. Mercier (Allier)	15
Gard	F. Mercier (Allier)	12
—	Seyssuel (Isère)	30
—	Pignelin (Nièvre)	10
Ille-et-Vilaine	Pignelin (Nièvre)	12
Indre-et-Loire	La Croix-Montoire (Indre-et-Loire)	Indéterminé.
— —	« Bel-Air » (Indre-et-Loire)	—

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS AVEC LESQUELS UN TRAITÉ A ÉTÉ PASSÉ	NOMBRE DE lits réservés
Jura	Angeville (Ain)	10
Isère	Seyssuel (Isère)	Indéterminé.
Loire	Chavanne (Loire)	40
Loiret	Zuydcoote (Nord)	Indéterminé.
—	F. Mercier (Allier)	10
Lot	Devaux, à Pau (Basses-Pyrénées)	8
Maine-et-Loire	Villepinte (Seine-et-Oise)	20
Marne	La Guiche (Saône-et-Loire)	20
—	Angeville (Ain)	15
Haute-Marne	Angeville (Ain)	15
— —	Zuydcoote (Nord)	15
Morbihan	Oissel (Seine-Inférieure)	10
Nord	Zuydcoote (Nord)	200
—	Seyssuel (Isère)	10
Oise	F. Mercier (Allier)	20
—	Zuydcoote (Nord)	10
—	Kerpape (Morbihan)	10
—	« Bel-Air » (Indre-et-Loire)	5
Orne	Villepinte (Seine-et-Oise)	10
Puy-de-Dôme	F. Mercier (Allier)	10
— —	Seyssuel (Isère)	10
— —	Zuydcoote (Nord)	40
Basses-Pyrénées	Saint-Patrick (Basses-Pyrénées)	10
Hautes-Pyrénées	Saint-Patrick (Basses-Pyrénées)	6
— —	Larressore (Basses-Pyrénées)	5
Rhône	Mangini, à Hauteville (Ain)	Indéterminé.
Saône-et-Loire	Angeville, à Hauteville (Ain)	20
Sarthe	Seyssuel (Isère)	10
—	Angeville (Ain)	10
Savoie	Seyssuel (Isère)	Indéterminé.
—	Angeville (Ain)	12
—	F. Mercier (Allier)	12
Haute-Savoie	Seyssuel (Isère)	15
Seine-Inférieure	Oissel (Seine-Inférieure)	Indéterminé.
Seine-et-Marne	Villepinte (Seine-et-Oise)	20
Seine-et-Oise	Bligny (Seine-et-Oise)	50
— —	« La Baronnie » (Seine-et-Oise)	40
— —	Groslay (Seine-et-Oise)	5
— —	La Tuyolle (Seine-et-Oise)	10
— —	Villepinte (Seine-et-Oise)	100
— —	Ris-Orangis (Seine-et-Oise)	12
Somme	Zuydcoote (Nord)	Indéterminé.
Vaucluse	Seyssuel (Isère)	50
Haute-Vienne	Kerpape (Morbihan)	10

DÉPARTEMENTS	ÉTABLISSEMENTS AVEC LESQUELS UN TRAITÉ A ÉTÉ PASSÉ	NOMBRE DE lits réservés.
Haute-Vienne	Seyssuel (Isère)	10
Vosges	Angeville (Ain)	10
—	F. Mercier (Allier)	10
—	Pignelin (Nièvre)	10
Yonne	La Guiche (Saône-et-Loire)	5
—	Seyssuel (Isère)	5
Seine	Mardor (Saône-et-Loire)	70
—	Angeville (Ain)	25
—	Bligny (Seine-et-Oise)	160
—	« Les Ombrages » (Seine-et-Oise)	10
—	Villepinte (Seine-et-Oise)	20
—	Hyères (Var)	30
—	Larue (Seine-et-Oise)	28

On remarquera que certains traités ne déterminent pas le nombre de lits réservés.

Il y a lieu, aussi, pour apprécier les indications ci-dessus, de tenir compte de ce que, plus particulièrement dans les établissements marins privés, des malades sont reçus à la charge des départements (Service de l'Assistance médicale gratuite) sans qu'un traité soit intervenu dans les conditions prévues par la loi du 7 septembre 1919. Le prix de journée des établissements en question étant inférieur ou égal à celui de l'assistance médicale gratuite, et l'État n'ayant, par conséquent, pas à intervenir dans le prix de journée, la nécessité n'est pas apparue de régler par un traité l'hospitalisation des malades. C'est, notamment, ce qui se passe pour un certain nombre d'établissements privés de Berck qui reçoivent des malades de l'Assistance médicale gratuite de divers départements sans traités approuvés par le Ministre de l'Hygiène, et, pour quelques établissements, non déclarés d'ailleurs, dans de médiocres conditions d'hygiène et de confort.

La procédure d'admission et de sortie dans les sanatoriums publics, primitivement réglée par les articles 13 et 14 du décret du 10 août 1920, a été modifiée par le décret du 20 novembre 1923. La nouvelle procédure est d'une application trop récente pour faire l'objet d'observations spéciales.

CONDITIONS D'AMÉNAGEMENT DES SANATORIUMS

D'une façon générale, aucune observation n'est à formuler en ce qui concerne les sanatoriums publics ou assimilés. De création récente, les plans de ces établissements ont été approuvés et ils satisfont aux conditions techniques prévues par le décret du 10 août 1920. Il n'en va pas de même des sanatoriums privés et, notamment, de quelques établissements marins sur lesquels l'attention de l'Administration supérieure a été appelée et qui ont fait l'objet de constatations défavorables. Ces établissements objectent que le décret du 10 août 1920 contient des prescriptions nécessaires, évidemment, dans des sanatoriums affectés à des malades atteints de tuberculose pulmonaire, mais trop rigoureuses et même inapplicables pour des établissements marins qui ne reçoivent pas de malades contagieux. Sans méconnaître la valeur de cet argument — et il paraît souhaitable que des dispositions spéciales soient ajoutées au décret du 10 août 1920 pour les sanatoriums marins — il convient de remarquer que les observations formulées à l'encontre des établissements visés, concernaient les règles élémentaires d'hygiène et le minimum de confort que l'on doit rencontrer dans un établissement hospitalier, quel qu'il soit. Il faut d'ailleurs signaler, pour éviter toute interprétation inexacte des observations ci-dessus, que les établissements dont il s'agit n'appartiennent pas à des œuvres privées, mais à des particuliers qui les exploitent en vue d'en tirer un bénéfice. Il n'est pas douteux que les intérêts légitimes du commerce peuvent être conciliés avec l'intérêt général et l'observation des règles d'hygiène, mais encore faut-il admettre que le bénéfice du commerçant ne doit pas être réalisé au détriment du confort dû aux malades.

FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement des sanatoriums publics n'appelle aucune remarque particulière, quelques inévitables questions de discipline mises à part, réglées d'ailleurs sans difficulté. Les sanatoriums assimilés n'ont donné lieu de leur côté à aucune critique digne d'être notée ici.

Chaque établissement est pourvu d'un règlement particulier. Ces règlements intérieurs présentent entre eux une certaine diversité et sont plus ou moins complets. L'article 21 du décret du 10 août 1920 prévoit qu'un règlement intérieur modèle sera élaboré par l'Administration supérieure : il serait à souhaiter que ce modèle de règlement soit préparé sans plus de délais.

PRIX DE JOURNÉE

Les prix de journée des sanatoriums publics, soit gérés par l'État, soit par les départements, n'ont pas dépassé la moyenne de 13 francs et marquent dans leur ensemble, pour 1923, une sensible amélioration sur l'année précédente. Si on tient compte du fonctionnement particulier de ces établissements, des conditions spéciales auxquelles ils doivent satisfaire, du régime alimentaire des malades, il ne semble pas, du moins tant que les circonstances économiques demeureront ce qu'elles sont aujourd'hui, qu'on puisse compter sur une diminution

très sensible des prix de journée. Il convient toutefois de veiller à ce que, dans le prix de journée, ne soit incorporée aucune dépense qui ne soit une dépense de fonctionnement, c'est-à-dire ayant un caractère annuel. Dans un établissement, la dépense d'installation du chauffage central pour un des pavillons a été englobée dans les dépenses de fonctionnement et, par suite, intégralement remboursée à l'établissement sous forme de prix de journée.

Le département gestionnaire de l'établissement y a trouvé indûment son compte, puisque cette dépense d'aménagement devait lui incomber sous réserve de la subvention éventuelle de l'État, qui ne pouvait pas dépasser 50 °/₀. Une telle pratique est à proscrire.

Dans le même ordre d'idée, un établissement a incorporé également dans ses dépenses de fonctionnement un supplément de traitement alloué au médecin-directeur. Quelque plausibles que puissent être ses motifs, cette situation n'en était pas moins irrégulière, les traitements et grades des médecins étant fixés de façon uniforme par le décret du 24 septembre 1922.

Les prix de journée des établissements privés, tout particulièrement en ce qui concerne les sanatoriums destinés au traitement de la tuberculose pulmonaire, sont sensiblement plus élevés que ceux des sanatoriums publics de la même catégorie. A vrai dire, rien ne justifie cette différence. Certains établissements ont demandé des prix de journée de 16 à 18 francs, qui ont été finalement ramenés à 16 francs. Au terme de l'article 3 de la loi du 7 septembre 1919 le prix de journée maximum, dont l'État, en définitive, supporte la majeure partie, est fixé par un arrêté du Ministre de l'Hygiène. Sauf pour des raisons exceptionnelles, dont il appartiendrait aux établissements de fournir la stricte justification, les prix de journée des établissements privés ne devraient pas dépasser les prix des sanatoriums publics. L'assimilation d'un établissement privé aux sanatoriums publics ne doit pas avoir pour conséquence de rendre plus onéreuse pour l'État l'hospitalisation des tuberculeux. Il appartient aux établissements privés de réduire, s'il y a lieu, leurs dépenses; en tout cas, on ne saurait s'expliquer les raisons pour lesquelles l'hospitalisation d'un malade coûte 17 francs dans tel établissement privé assimilé aux sanatoriums publics, et seulement 12 ou 13 francs dans tel sanatorium public, les deux établissements étant situés dans des départements où, notamment, les prix des vivres et les salaires du personnel sont absolument comparables. L'Inspection générale estime que pour la fixation des prix de journée il serait opportun d'adopter, en principe, un maximun dont le chiffre pourrait d'ailleurs être étudié en prenant pour base un des établissements de l'État. Sans doute, les établissements privés intéressés objecteront que les conditions d'hospitalisation qu'ils offrent sont supérieures à celles des sanatoriums publics : il ne semble pas qu'il y ait lieu de s'arrêter à cette objection, les sanatoriums publics, créés sous le contrôle de l'Administration supérieure, offrent des garanties

suffisantes à cet égard, et l'État ne saurait admettre des prix de journée dépassant sensiblement ceux de la moyenne des établissements publics. Si d'ailleurs les établissements privés dont il s'agit tiennent à maintenir sans changement leur fonctionnement actuel, il leur serait loisible de le faire, mais en gardant à leur charge la part du prix de journée que l'État ne couvrirait pas.

Un sanatorium public majore dans ses traités le prix de journée de 10 °/₀ pour amortir les dépenses de premier établissement. Pour le calcul de la part de l'État dans le prix de journée, cette majoration n'entre pas en compte et reste intégralement à la charge des départements contractants. L'État n'est donc pas intéressé dans la gestion, toutefois on peut se demander si cette pratique est à encourager. Il est d'ailleurs à noter que les départements contractants l'acceptent sans difficulté, préférant encore garder à leur charge cette dépense supplémentaire que faire les frais de la création d'un sanatorium.

PERSONNEL DES MÉDECINS DIRECTEURS

Aux termes de l'article 4 de la loi du 7 septembre 1919 et des articles 26 et suivants du décret du 10 août 1920, les médecins directeurs sont recrutés après un concours sur titres subi devant une commission spéciale dont la composition est prévue par l'article 28 du décret du 10 août 1920. Jusqu'à présent, les postes vacants ont pu être comblés, les candidats ayant été en nombre à peu près égal à celui des postes à pourvoir. Le concours est, dans ces conditions, ramené tout au plus, à un examen et la carrière de médecin directeur, si elle est brillamment suivie par les médecins en exercice dans les sanatoriums, ne semble pas, à en juger par le peu d'empressement des candidats, bénéficier de beaucoup d'attraits auprès du corps médical. Cependant, les médecins des sanatoriums se plaisent à reconnaître tout l'intérêt que présentent leurs fonctions dans le double caractère médical et administratif, joint à l'autorité et à la responsabilité qu'elles comportent, sont de nature à satisfaire des hommes épris d'action et de dévouement. Néanmoins, on ne saurait méconnaître qu'il existe encore maintenant une certaine désaffection pour la carrière de médecin de sanatorium. La cause en est peut-être tout d'abord, dans la crainte de l'avenir que présente l'entrée dans tout corps de fondation récente. Cependant, les décrets des 29 septembre 1922 et 15 juin 1923 devraient donner aux candidats des assurances suffisantes. C'est plutôt dans la modicité des traitements qu'il faut trouver le motif de l'indifférence dont pourront souffrir, si les circonstances ne se modifient pas, les sanatoriums, en ce qui concerne le recrutement du personnel des médecins.

La question a une importance primordiale et il n'est pas exagéré de dire qu'elle met en jeu l'avenir et le succès de la lutte contre la tuberculose.

Les traitements et les classes des médecins des sanatoriums sont fixés par le décret du 29 septembre 1922 à des chiffres variant de 12.000 à 16.000 francs pour les médecins directeurs, et 8 à 11.000 fr. pour les médecins adjoints, plus le logement, le chauffage et l'éclairage. Peut-on espérer recruter des médecins spécialisés, c'est-à-dire ayant fait des stages, des études particulières en leur offrant un traitement de début de 8.000 francs.

Si l'on considère qu'actuellement il y a dans les sanatoriums des médecins adjoints, mariés, pères de famille, recevant ce traitement minime en égard aux connaissances techniques exigées, on conçoit que la carrière de médecin des sanatoriums, du moins dans les premières années, n'est nullement en rapport avec les longues années d'études médicales et les frais qu'elles représentent.

Les fonctions de médecins adjoints, si l'on s'en tient à leur rémunération, paraissant être l'apanage des seuls praticiens auxquels leur fortune personnelle permettrait de nourrir leur famille en mettant leurs capacités professionnelles au service de la lutte antituberculeuse. Il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler que cette situation n'est pas spéciale au corps des médecins des sanatoriums et, dans cet ordre d'idées, on peut signaler qu'on assiste depuis plusieurs années à une diminution progressive et inquiétante du nombre des candidats de médecins des asiles d'aliénés.

Quoiqu'il en soit, et sans méconnaître en rien la nécessité des réductions de dépenses qui s'imposent dans tous les services, il n'a pas paru possible de ne pas signaler ici une situation qui peut devenir inquiétante pour l'intérêt général et la santé publique.

Plusieurs médecins de sanatoriums ont trouvé — dans une certaine mesure — un remède à la modicité de leurs émoluments en mettant à la disposition du public leur technicité spéciale et en donnant des consultations particulières. La loi du 7 septembre est muette sur la régularité de cette pratique, mais si on se reporte aux débats parlementaires (Chambre des députés, deuxième séance du 6 mars 1919 — *Journal officiel* débats parlementaires p. 1030) on constate que cette question n'a pas été sans préoccuper le législateur. Le Commissaire du Gouvernement a notamment précisé:

« En outre, si nous estimons indispensable que le médecin n'ait pas le droit de faire de la clientèle au dehors, ni d'avoir un établissement privé, nous admettons fort bien qu'il puisse être au sanatorium un médecin consultant.

« Je veux dire que des médecins ayant au sanatorium tous les moyens de recherches bactériologiques ou radiographiques désirables, pourront mettre ces moyens et leur science à la disposition des malades qui viendront les consulter à l'établissement, soit qu'ils y viennent de leur propre chef, soit qu'ils y soient envoyés par les médecins traitants.

« Ils auront le droit de toucher des honoraires. Ce que nous ne voulons pas, c'est qu'ils quittent le sanatorium ou se fassent

une clientèle au dehors. Le sanatorium deviendra un centre de consultations tout à fait intéressant et pour les malades et pour les médecins eux-mêmes.»

L'article 23 du décret du 10 août 1920 dispose:

« Les médecins-chefs et les médecins adjoints devront résider dans l'établissement ; ils ne feront pas de clientèle au dehors, sauf autorisation exceptionnelle révocable laissée à l'appréciation de la Commission prévue à l'article 28, qui pourra les autoriser à répondre aux demandes de consultation des médecins de la région.»

L'interprétation de ce texte n'a pas été sans soulever un peu d'inquiétude, et des médecins de sanatoriums se sont demandés si la Commission spéciale ne pourrait pas, en vertu de l'article 23 précité, leur interdire de donner des consultations même à l'intérieur de l'établissement.

Cette crainte est injustifiée. A la vérité, il n'y a pas d'ambiguïté dans l'article 23 et, si besoin était, les déclarations très nettes du Commissaire du Gouvernement à la Chambre, permettraient de déterminer très rigoureusement quels sont les droits des médecins des sanatoriums publics en ce qui concerne les honoraires privés qu'ils peuvent recevoir :

1° Les médecins de sanatoriums ne peuvent pas faire de clientèle, c'est-à-dire exercer la médecine générale ;

2° Ils ont le droit de donner à l'établissement des consultations payantes à des malades venant du dehors ;

3° La Commission spéciale prévue à l'article 28 du décret peut leur donner l'autorisation générale et révocable de se transporter hors de l'établissement pour y répondre à des demandes de consultations au domicile des malades.

Il semble que ces trois principes concilient heureusement l'intérêt de la lutte antituberculeuse et les intérêts des médecins des sanatoriums sans négliger les droits très légitimes des médecins traitants. D'une part, le médecin de sanatorium fait profiter les malades aisés de sa spécialité technique et des moyens matériels dont il dispose à l'établissement, d'autre part, il lui est interdit de pratiquer la médecine générale, ce qu'il ferait au préjudice de ses confrères et au détriment des malades de l'établissement dont il serait en fait presque toujours éloigné.

En ce qui concerne les attributions administratives des médecins directeurs on pourrait se demander si, en principe, les médecins directeurs sont bien préparés à cette partie de leurs fonctions. Sauf peut-être dans un seul cas, il n'a pas été constaté que l'administration des médecins-directeurs laissât à désirer. Les médecins-directeurs actuellement en fonctions, pour la plupart anciens médecins des stations sanitaires, ont acquis dans ces établissements l'expérience nécessaire. Pour l'avenir, il convient de remarquer que les médecins directeurs devant être choisis parmi les médecins adjoints inscrits

sur la liste d'aptitude établie par la commission chargée des examens sur titres pour l'entrée dans la carrière, auront pu, notamment à l'occasion des congés de leur médecin-directeur, se familiariser avec la partie administrative de leurs attributions. L'inscription sur la liste d'aptitude pourrait d'ailleurs être subordonnée à l'appréciation des connaissances administratives du candidat. Si cette suggestion devait être retenue, son application serait facile à réaliser et il suffirait d'inviter les préfets, en transmettant les dossiers des intéressés, à y joindre leur appréciation à ce sujet.

LES MALADES DE L'ARTICLE 64 DE LA LOI DU 31 MARS 1919

L'article 64 de la loi du 31 mars 1919, dans sa rédaction primitive, était muet sur le traitement des malades dans les sanatoriums. Il ne prévoyait comme hospitalisation que le traitement des hôpitaux publics et, en fait de remboursement, que le remboursement calculé sur le prix de l'hôpital le plus proche du domicile du malade. D'autre part, les formalités précédant l'admission au traitement hospitalier étaient inapplicables aux tuberculeux et, en fait, tacitement, les Ministères des Pensions et de l'Intérieur, puis de l'Hygiène, ont continué à appliquer le régime des stations sanitaires pour assurer l'hospitalisation des anciens militaires tuberculeux justiciables d'une cure sanatoriale. Jusqu'en 1920, le Ministère de l'Hygiène a d'ailleurs disposé d'un crédit intitulé : « Assistance aux anciens militaires tuberculeux », et il a payé les dépenses d'hospitalisation de ces malades dans les stations sanitaires où il les admettait directement sans aucune intervention du Ministère des Pensions.

Malgré la transformation progressive de la plupart des stations sanitaires en sanatoriums publics et la création de sanatoriums publics, le Ministère de l'Hygiène — à défaut d'organisation spéciale prévue par le Ministère des Pensions — a continué d'assurer directement l'hospitalisation des malades justiciables d'une cure sanatoriale en prononçant leur admission, soit dans les établissements dont il avait conservé la gestion, soit en intervenant auprès des collectivités gestionnaires de sanatoriums publics, ou auprès des sanatoriums privés. Toutefois, lorsque les postulants résident dans un département pourvu d'un sanatorium public, l'admission est prononcée directement par le préfet, sans intervention du Ministère de l'Hygiène, ce qui est d'ailleurs conforme aux dispositions de l'article 13 du décret du 10 août 1920, en vertu duquel l'admission des malades non bénéficiaires de la loi du 7 septembre 1919 est prononcée par les représentants des collectivités dont relèvent les sanatoriums.

En ce qui concerne les dépenses, à partir du 1er octobre 1921, elles ont cessé d'être, en totalité, à la charge du Ministère de l'Hygiène. A ce moment, à la suite d'un accord intervenu avec l'Administration des Pensions, le prix de journée des bénéficiaires de l'article 64 a été payé par le Ministère des Pensions à concurrence du prix de journée

de l'hôpital le plus proche du sanatorium, et le surplus a été payé par le Ministère de l'Hygiène. C'est le régime qui a été suivi en 1901, 1922, 1923 jusqu'à la loi du 30 mars 1923 (article 22).

Si, en pratique, l'hospitalisation des bénéficiaires de l'article 64 dans les sanatoriums publics a fonctionné de façon satisfaisante, et si, en fait, les disponibilités ont permis de répondre aux demandes et de n'écarter que les malades inadmissibles au point de vue clinique, les conditions dans lesquelles a lieu cette hospitalisation ne sont pas sans appeler des observations.

Au point de vue de l'administration de l'Hygiène, il convient tout d'abord de signaler qu'en vertu des dispositions de l'article 5 de la loi du 7 septembre 1919, les départements sont tenus d'assurer la cure sanatoriale aux seuls bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite, ce qui, en principe, exclut les bénéficiaires de l'article 64 dont les soins doivent être payés sur des crédits spéciaux ; ensuite, l'hospitalisation des militaires tuberculeux prive actuellement les malades ordinaires, bénéficiaires ou non de l'assistance médicale gratuite, d'un certain nombre de lits. Enfin, lorsque le Ministère de l'Hygiène place un bénéficiaire de l'article 64 dans un sanatorium public ou privé dont le prix de journée est supérieur à celui du sanatorium public le plus proche, il paie finalement la différence entre le prix de journée réel et le prix du sanatorium le plus proche, c'est-à-dire la partie du prix de journée que le Ministère des Pensions ne peut pas payer aux termes de la loi du 30 mars 1923 (article 22).

Il ne nous appartient pas de faire ici, au point de vue des pensions, la critique des errements pratiqués. Les dispositions de l'article 64 ne reçoivent pas leur pleine application pour les bénéficiaires admis dans les sanatoriums : par suite du mode d'admission adopté, ils sont privés des garanties des droits de recours contre le refus d'admission aux soins que leur donne l'article 64. Il est toutefois juste de signaler que jusqu'à présent, l'hospitalisation des anciens militaires tuberculeux n'a pas donné lieu à des réclamations susceptibles d'être signalées particulièrement.

La loi du 30 mars 1923 tend à faire rentrer les anciens militaires tuberculeux bénéficiaires de la loi des pensions dans le droit commun de l'article 64. Elle met à la charge du Ministère des Pensions, l'hospitalisation de ces malades. Mais elle n'a pas reçu jusqu'à présent son application complète en ce sens que l'Administration des Pensions continue à laisser au Ministère de l'Hygiène le soin d'assurer l'hospitalisation des bénéficiaires de l'article 64. La situation, en fait, est inchangée. La loi du 30 mars 1923, complétant l'article 64 de la loi du 31 mars 1919, ne pourra recevoir pleine application que si le Ministère des Pensions décide d'adapter les dispositions du décret du 25 octobre 1922 (qui règle les conditions d'exécution de l'article 64) aux tuberculeux justiciables du sanatorium. S'il n'apparaît peut-être pas opportun de créer des établissements spécialement affectés aux bénéficiaires de l'article 64, il est toutefois

souhaitable, que les conditions d'hospitalisation de ces malades soient enfin nettement précisées, qu'au moins une entente formelle vienne régler cette question. Il est d'autant plus nécessaire de le faire que— bien que jusqu'à présent aucun sanatorium public n'ait refusé des anciens militaires — on peut craindre que saisi, de demandes excédant les disponibilités, un établissement ne se trouve un jour ou l'autre obligé, pour satisfaire à la loi du 7 septembre 1919, de reconnaître un droit de priorité aux malades de l'assistance médicale gratuite sur les bénéficiaires de l'article 64. Enfin si, actuellement encore, l'Administration supérieure parvient à assurer l'admission des anciens militaires, tant dans les établissements qu'elle gère que dans les autres sanatoriums publics, il faut néanmoins envisager le moment où les deux importants établissements de Saint-Jodard et de Clavières auront été repris par les départements intéressés, et l'État, à ce moment, n'aura que le seul sanatorium de Montfaucon sur lequel il pourra diriger les malades non accueillis par les autres établissements.

En résumé, d'une part, les départements sont tenus d'assurer l'hospitalisation de leurs tuberculeux bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite et ils doivent être organisés à cet effet avant le 7 septembre 1929 ; d'autre part, l'État, représenté par le Ministère des Pensions, a l'obligation d'assurer les soins nécessaires aux bénéficiaires de l'article 64 de la loi du 31 mars 1919 atteints de tuberculose et il ne dispose d'aucun établissement spécialement affecté à cette destination ; mais le Ministère de l'Hygiène utilisant les ressources disponibles, et qui toutes ne dépendent pas directement de lui-même, a pu assurer les soins dont il s'agit. Il apparaît absolument nécessaire, tant dans l'intérêt des malades bénéficiaires de l'article 64 que dans celui des Finances publiques (les soins aux victimes de la guerre étant à la charge du budget des dépenses recouvrables) de régler les conditions dans lesquelles des lits seront réservés aux intéressés, soit que le Ministère des Pensions acquière un ou plusieurs établissements, soit qu'il traite directement avec les sanatoriums existants.

SANATORIUMS CRÉÉS ET GÉRÉS PAR DES HÔPITAUX

Aux termes de l'article 1er de la loi du 7 septembre 1919 les sanatoriums gérés par les établissements publics et, par conséquent, par les établissements hospitaliers, sont des sanatoriums publics. Il en résulte qu'ils sont soumis à toutes les dispositions concernant ces établissements et qu'ils doivent, notamment, conformément à l'article 4 de la loi du 7 septembre 1919, être dirigés par des médecins-directeurs ayant « autorité sur tout le personnel et la responsabilité générale de la conduite de l'établissement », recrutés parmi les médecins figurant sur la liste spéciale d'aptitude, établie après concours sur

titres. Les médecins-chefs directeurs, ainsi que le précise les articles 16 et suivants du décret du 10 août 1920, administrent l'établissement, ils ont, notamment, les attributions d'ordonnateurs, et leur gestion est simplement « surveillée » par une commission de surveillance.

Ce régime est essentiellement différent de celui des hôpitaux qui, établissements publics, sont administrés par des commissions administratives, (loi du 7 août 1851) les médecins n'ayant dans ces établissements aucun rôle dans la direction de l'administration.

Or, lorsqu'un hôpital crée ou gère un sanatorium, la question doit se poser immédiatement de savoir quelles vont être les attributions respectives, d'une part, du médecin-directeur du sanatorium, d'autre part, de la commission administrative de l'hôpital, et quelle indépendance l'hôpital-établissement public, va pouvoir laisser au sanatorium, simple service annexe. Les lois du 7 août 1851 et du 7 septembre 1919 apparaissent, à cet égard, inconciliables.

Les difficultés peuvent commencer à surgir dès la création de l'établissement et dès qu'il s'agit de nommer le médecin-directeur.

La commission administrative établit un projet de sanatorium. En vertu de l'article 1er de la loi du 7 septembre 1919, cet établissement sera un sanatorium public et par conséquent pourra bénéficier d'une subvention de l'État atteignant au maximum 50 °/₀ de la dépense. En même temps le sanatorium, à la différence des sanatoriums privés, devra être soumis à une réglementation particulière dont quelques-unes des prescriptions viennent d'être rappelées.

En ce qui concerne la nomination d'un médecin-directeur, l'article 14 de la loi du 7 août 1851 dispose : « La commission nomme..... les médecins et chirurgiens..... », mais aux termes de l'article 4 de la loi du 7 septembre 1919 et de l'article 26 du décret du 10 août 1920 « les médecins-chefs-directeurs et les médecins adjoints des sanatoriums publics sont nommés par le Ministre ».

Toutes les attributions des médecins-directeurs de sanatorium (article 4 de la loi du 7 septembre 1919 et 16 et 33 du décret du 10 août 1920) sont précisément celles qui appartiennent en propre aux commissions administratives : le médecin-directeur administre l'établissement, il est ordonnateur, chargé de la gestion intérieure, de la gestion des biens et revenus, il nomme et révoque le personnel (à l'exception des médecins et du receveur économe). Ces attributions sont inconciliables avec celles que les commissions hospitalières tiennnent, par ailleurs, de la législation en vigueur.

Les sanatoriums publics gérés par des établissements hospitaliers ne peuvent donc pas se maintenir dans la légalité ; quel que soit le mode d'administration adopté, des dispositions législatives seront négligées.

Si l'autonomie voulue par le législateur de 1919 est laissée au sanatorium, les règles fondamentales de l'administration hospitalière sont enfreintes, si, au contraire, le sanatorium fonctionne comme un service annexe de l'hôpital, c'est la législation sur les sanatoriums

qui n'est plus respectée. Il n'y a aucun moyen d'échapper à ce dilemme : accorder l'autonomie complète au sanatorium, c'est impossible ; la loi du 7 septembre 1919 ne prévoit que des sanatoriums « gérés » par des collectivités, elle n'envisage pas le sanatorium « établissement public » ..., quant à considérer le sanatorium comme un établissement privé, l'article 1er de la loi de 1919 prévoit, sans qu'il soit possible d'y échapper, que les sanatoriums, créés et gérés par les hôpitaux, sont des sanatoriums publics.

Le décret du 10 août 1920, qui s'inspire manifestement de la réglementation en vigueur sur les asiles d'aliénés, a négligé de prévoir des conditions particulières pour les sanatoriums gérés par des hôpitaux, alors que, précisément, les quartiers d'hospices d'aliénés sont soumis à une réglementation particulière.

Cette lacune présente de sérieux inconvénients : si l'État veut ignorer la situation anormale du sanatorium géré par un hôpital, il semble approuver des infractions dont d'autres établissements pourront se prévaloir ; s'il se refuse à reconnaître l'organisation existante, les établissements dont il s'agit deviennent inaptes à bénéficier des avantages prévus : subventions, participation au paiement des frais d'entretien des malades.

Il y aurait lieu de modifier le décret du 10 août 1920, en ce qui concerne les sanatoriums gérés par les hôpitaux de façon à les mettre en harmonie avec la législation hospitalière. Il ne semble pas qu'il y ait d'inconvénients à laisser aux administrations hospitalières leurs attributions normales, et l'intérêt de la lutte antituberculeuse commande de ne pas maintenir des dispositions qui pourraient faire hésiter les commissions administratives à participer à la lutte contre le fléau. Il convient, au surplus, de remarquer que les commissions administratives sont particulièrement compétentes pour administrer un sanatorium et, qu'en définitive, elles ne cessent d'être soumises à la tutelle administrative qui s'exerce sur leurs actes.

Le seul point sur lequel certaines réserves paraissent devoir être faites, en ce qui concerne les sanatoriums créés par les hôpitaux, vise la nomination des médecins-directeurs ; ne serait-il pas possible de prévoir que les commissions administratives ne nommeraient leurs médecins que sous réserve d'approbation du Ministre de l'Hygiène, à moins que le poste ne soit donné à la suite d'un concours organisé dans des conditions à déterminer. Une exception pourrait encore être prévue si — comme c'est le cas dans un sanatorium géré par les hôpitaux d'une grande ville du Sud-Ouest — le médecin-directeur est professeur de faculté.

Les observations qui précèdent s'appliquent tout spécialement aux établissements créés et gérés par l'Office public d'Hygiène sociale du département de la Seine et par l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris. Ces services publics possèdent des sanatoriums administrés dans des conditions particulières, dont il serait opportun de reconnaître la régularité.

SUBVENTIONS AUX SANATORIUMS

Les subventions sont attribuées sur l'avis du comité technique prévu par l'article 3 du décret du 10 août 1920 qui, le cas échéant, procède à des enquêtes sur place. Elles n'appelleraient aucune remarque s'il n'avait pas été constaté que certains projets avaient bénéficié à peu près simultanément de subventions de diverses sources; prélèvement sur le produit des jeux, du pari mutuel, sur les fonds de l'Office national des Pupilles de la Nation, qui, ajoutées à une subvention de l'Etat de 50 % du total de la dépense, formaient un total couvrant à peu près toutes les dépenses. Il y aurait intérêt à n'attribuer aucune subvention sur le crédit « aménagement des sanatoriums » sans que l'Administration se soit assurée que le fondateur couvre par ses propres ressources la part qu'il ne demande pas à la subvention spéciale. Une déclaration du fondateur, contrôlée sur place, permettrait facilement de s'assurer qu'il n'a pas sollicité ou reçu de subvention sur différents fonds : en présentant, par exemple, sous des noms différents un même établissement.

Si l'emploi des subventions est facile à suivre dans des sanatoriums gérés par les départements, les communes ou les établissements publics qui sont soumis aux règles de la comptabilité publique, il n'en va pas de même pour les sanatoriums créés par des groupements privés qui devraient produire la justification de l'emploi non seulement de la subvention allouée, mais aussi de la part de dépense couverte par eux, puisque la subvention n'est destinée qu'à une partie de la dépense et qu'il importe de s'assurer que toutes les dépenses ayant servi de base à la subvention ont bien été faites.

Sans insister autrement sur cette question des subventions, on est en droit de signaler des abus dans le passé, mais il y a lieu d'escompter que, dorénavant, l'Administration centrale sera mieux armée pour les prévenir.

PROJETS EN COURS

La grande majorité des départements a compris la nécessité impérieuse de créer des lits de sanatoriums. D'importants groupements, également, ont projeté la création de sanatoriums.

L'ensemble des projets connus de l'administration augmentera le nombre des lits de 1.833 unités, réparties comme suit :

	LITS
Sanatoriums publics pour tuberculeux pulmonaires.....	1.339
— assimilés — — —	194
— — — — osseux.....	300
TOTAL.....	1.833

qui porteront le nombre total des lits de sanatoriums à :

$$1.4371 + 1.833 = 16.204.$$

Ces chiffres sont inférieurs à la réalité si l'on doit tenir compte des sanatoriums privés n'ayant pas fait la déclaration prescrite et dont l'existence ne se révèle qu'au fur et à mesure des investigations de l'Administration.

L'élaboration des projets et leur étude n'ont, d'une façon générale, entraîné aucune difficulté. Toutefois, il y a lieu de signaler, en raison des questions qui ont été soulevées, l'opposition qui s'est manifestée dans une région de tourisme contre la création d'un sanatorium destiné aux tuberculeux pulmonaires. Des tracts et brochures, des articles ont été publiés sur l'initiative de syndicats d'initiative et de syndicats d'hôteliers, en vue de protester contre la création d'un établissement auquel on reprochait, avant tout, de nuire notamment au développement touristique de la région. On craint que les touristes, soucieux de la santé de leurs familles, ne s'écartent d'une région où se trouverait un sanatorium. Néanmoins, le projet satisfaisant à toutes les conditions techniques prévues par le décret du 10 août 1920, a été approuvé par le Ministre de l'Hygiène, et le sanatorium projeté sera effectivement créé.

L'incident a toutefois paru devoir être rappelé en raison des opinions et des intérêts contradictoires qu'il a révélés. Dans l'état actuel de la législation, n'importe qui est libre d'ouvrir une maison de santé recevant n'importe quels malades, à la seule condition de satisfaire aux prescriptions du règlement sanitaire municipal. Un hôtelier est libre de recevoir des tuberculeux sans être soumis à une réglementation particulière. Il ne peut d'ailleurs en être autrement, puisqu'il s'agit de malades qui ne sont l'objet d'aucune formalité de déclaration et dont l'affection est par conséquent ignorée; par contre, un sanatorium, dont la création est soumise à l'approbation ministérielle, présente les garanties les plus sérieuses au point de vue prophylactique.

Les prescriptions du décret du 10 août 1920 respectent autant l'intérêt des malades de l'établissement que celui de la population environnante, puisque l'article 7 prévoit que « les sanatoriums doivent être placés 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 ».

Le seul danger que puisse présenter un sanatorium pour la population proviendrait des sorties des malades qui ne doivent avoir aucun contact permanent avec la population.

L'éloignement des sanatoriums, de toute agglomération humaine, a précisément pour effet de remédier à ce danger.

Mais dès lors qu'ils sont suffisamment éloignés des agglomérations, on ne saurait, en principe, proscrire la création de sanatoriums dans des régions déterminées et pour des considérations d'intérêt touristique. Il n'y a pas, d'ailleurs, sérieusement à craindre que les touristes s'écartent d'une région parce qu'un sanatorium y a été construit. En tout cas, si une pareille prohibition devait être appliquée, ce ne serait que par la voie législative, et on peut se demander si elle ne créerait pas pour des malades un ostracisme injustifié et cruel, en vue de donner à ceux qui ne connaissent pas la maladie une garantie superflue, et mettre à l'abri d'un préjudice hypothétique des intérêts légitimes mais commerciaux.

Ce n'est pas méconnaître les intérêts de l'industrie touristique qu'estimer qu'un sanatorium satisfaisant aux dispositions réglementaires et, notamment, éloigné des agglomérations n'est pas un danger.

Le maire d'une importante commune a, dans le même ordre d'idées, manifesté sa surprise d'avoir à notifier un arrêté portant agrément d'un établissement privé pour le traitement des tuberculeux sans avoir été consulté au préalable. Aucune des dispositions réglementant les sanatoriums ne prévoit une telle consultation. Elle ne serait pas, toutefois, sans intérêt et tendrait, sans doute, à éviter des protestations de la nature de celles qui ont été rappelées plus haut; elle permettrait aussi d'écarter l'objection que les intéressés n'ont pas été consultés. Elle aurait l'avantage de permettre aux municipalités intéressées de faire entendre les objections locales. Il suffirait d'ajouter au décret du 10 Août 1920 une disposition prévoyant que le conseil municipal de la commune sur le territoire de laquelle la création d'un sanatorium public ou privé est projetée doit être appelé à donner son avis sur le projet présenté, ainsi que le cas échéant, les conseils des communes voisines dans un rayon à déterminer.

De plus, il va de soi que l'inspecteur départemental d'hygiène devrait être obligatoirement consulté.

Conclusions.

La loi du 7 septembre 1919 est en cours d'application et les résultats acquis, à ce jour, ne sauraient être considérés comme définitifs et complets. Il paraît difficile, dans ces conditions, de tirer des conclusions générales de l'organisation réalisée jusqu'à présent.

Nous avons, au cours de ce rapport, signalé les points particuliers sur lesquels des modifications d'ordre pratique ou des dispositions spéciales apparaissent nécessaires : situation des médecins-directeurs, statut spécial aux établissements gérés par les hôpitaux, hospitalisation des bénéficiaires de l'article 64 de la loi du 31 mars 1919, maximun des prix de journée, etc... Nous ne reviendrons pas sur ces aspects particuliers du fonctionnement des sanatoriums et qui n'ont d'ailleurs pas échappé à l'Administration supérieure.

Dans son rapport de 1920, l'Inspection générale signalait la nécessité d'un programme de lutte antituberculeuse.

Elle ne peut ici que reprendre cette conclusion en précisant,

comme elle le faisait alors, que ce programme doit être basé sur une statistique sanitaire spéciale à la tuberculose.

La création des sanatoriums ne peut être utilement poursuivie que si les besoins en lits sont tout d'abord exactement connus, et nous avons, à cet égard, rappelé les conditions dans lesquelles cette évaluation doit être faite. Elle seule permettra de pratiquer une politique antituberculeuse efficace, parce que fondée sur des faits précis et tenant compte des besoins. Elle seule, permettra une répartition judicieuse des efforts sur l'ensemble du territoire. La question est d'ailleurs liée intimement à celle de la déclaration obligatoire de la tuberculose et aussi — pour quelques départements du moins — à celle de la création des dispensaires.

Enfin, les considérations budgétaires dominent la question. Les crédits se sont, jusqu'à ce jour, révélés insuffisants pour subventionner, à concurrence de 50 °/₀, tous les projets présentés ; si les moyens mis à la disposition de l'Administration ne sont pas augmentés, il faut admettre un ralentissement certain dans la création des sanatoriums et même envisager l'échéance du délai de 10 ans fixé par le législateur sans que la loi ait reçu sa pleine application. Faut-il demander à la taxe récemment instituée sur les cercles privés des ressources pour la lutte antituberculeuse ? L'Inspection générale ne peut que suggérer l'emploi de la plus grande partie possible du produit de cette taxe pour les sanatoriums si les crédits budgétaires doivent rester aux chiffres actuels.

---

détenus seulement ne quittèrent pas le personnel et revinrent avec lui à Loos dès la conclusion de l'armistice.

Les agents âgés de moins de 30 ans avaient dû abandonner leur poste, sur les ordres des allemands, et avaient été employés à creuser des tranchées.

Les dégâts causés aux immeubles ne sont pas encore réparés complètement ; il importe de faire la remarque que la main-d'œuvre pénale a été seule employée pour leur réfection, ce qui s'est traduit par une considérable économie.

Pendant l'occupation, l'alimentation du personnel et des condamnés a été assurée par le Comité de ravitaillement hispano-américain, qui délivrait, sur le vu d'une feuille de population, des quantités de farine et de légumes déterminées, ainsi que des conserves.

L'autorité allemande a fait occuper la colonie de Saint-Bernard, la maison cellulaire, puis l'infirmerie et le quartier disciplinaire. A une certaine époque, près de 2.000 personnes ont été détenues à Loos : prisonniers de guerre, soldats allemands punis, etc...

*
* *

Les maisons centrales sont divisées en deux catégories, suivant le décret du 3 juin 1910, modifié par celui du 26 août 1918.

L'intérêt de ce classement est assez limité, car il y a maints exemples de nominations directes de contrôleur à un emploi de directeur de première catégorie.

Notons cependant qu'aux termes du décret du 9 janvier 1920, la première classe des directeurs ne peut comprendre que ceux de ces fonctionnaires qui sont à la tête d'établissements de première catégorie depuis 5 ans et comptant plus de 20 ans de services administratifs.

Constatons l'étrange répartition des maisons centrales sur l'ensemble du territoire français. Si le rapprochement de Poissy et de Melun s'explique assez facilement en raison de leur situation dans la banlieue parisienne, on voit moins les raisons du voisinage de Fontevrault et de Thouars qui ne se justifie que par la nécessité de continuer à utiliser, dans son affectation antérieure, un domaine appartenant à l'État. Au contraire, il n'existe, dans le Sud et le Sud-Ouest, aucune maison centrale ; les bassins de la Saône et du Rhône, celui de la Garonne en sont absolument privés ; Nîmes est le seul établissement qui subsiste dans le Midi depuis la suppression de celui d'Embrun.

Cette situation comporte des inconvénients, surtout au point de vue des transfèrements, à la fois pour leur rapidité et pour le coût du service, mais l'Inspection générale reconnaît qu'il n'y a pas de remède.

PREMIÈRE PARTIE

Personnel.

I. — GÉNÉRALITÉS

Lors du rapport d'ensemble de 1911, le décret du 29 juin 1907 constituait la charte du personnel de l'Administration pénitentiaire. Il reste en vigueur actuellement dans la majorité de ses dispositions ; les modifications qui lui ont été apportées n'intéressent guère que des points de détail et de pure forme, comme les appellations d'un certain nombre d'emplois.

Nous retrouvons, aujourd'hui, les trois catégories de personnel que distinguait le décret précité : le personnel administratif, le personnel de surveillance — qui feront l'objet de développements particuliers — et le personnel affecté aux services spéciaux, pour lequel quelques mots suffisent.

Remarquons que ces personnels ne sont pas particuliers aux maisons centrales, mais se retrouvent aussi dans les colonies pénitentiaires et dans les prisons départementales les plus importantes.

Nous devons, toutefois, nous étendre assez longuement sur les conditions de recrutement, d'avancement, etc..., qui intéressent, au premier chef, le personnel des maisons centrales.

II. — SERVICES SPÉCIAUX

Ce personnel, on le sait, ne coopère qu'indirectement et à des intervalles déterminés, souvent assez peu fréquents, à la marche des maisons centrales. Sa rémunération n'est pas constituée par un traitement soumis à retenues pour le service des pensions civiles, comme celui du personnel permanent, mais par des indemnités forfaitaires.

Les *architectes* qui figuraient sous la rubrique qui nous occupe présentement, à l'article 2 du décret de 1907, ont cessé, en exécution de la loi de finances du 27 février 1912, article 52, de recevoir des émoluments fixes ; leur rétribution ne comprend plus, désormais, que les pourcentages spéciaux sur les devis et travaux dont ils sont chargés par l'Administration. Ces honoraires sont déterminés par le décret du 1er août 1917.

Restent encore les *médecins* et *pharmaciens*, dont nous aurons à parler en examinant le fonctionnement des infirmeries, et les *aumôniers* des différents cultes.

Le service des cultes n'appelle aucune observation particulière.

Les directeurs des maisons centrales ont tenu à honneur d'assurer scrupuleusement la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes. La seule restriction qui leur a paru pouvoir être apportée

aux demandes de la population, sur ce point, est de considérer comme définitive la déclaration que les détenus sont invités à faire au moment de leur arrivée dans l'établissement. Il serait, en effet, inadmissible que, sous couleur de revirement de conscience, mais dans l'intention de se rapprocher de tel ou tel individu, les détenus puissent se déclarer pratiquants après avoir affirmé leur indifférence (ou réciproquement). Une telle manière de faire ne pourrait qu'être de nature à compromettre la discipline ; aussi nous croyons devoir approuver l'attitude des directeurs. Toutefois, il convient de rappeler qu'un arrêté du 6 mai 1839 vise le cas d'abjuration et que ce texte n'est pas abrogé.

Il existe un médecin par maison centrale, ainsi qu'un pharmacien, sauf dans les établissements isolés comme Clairvaux, où le médecin est pro-pharmacien.

On trouve un aumônier du culte catholique par maison centrale.

En ce qui concerne les autres cultes, il est procédé à un classement des détenus par religion, ce qui a permis de ne diriger que sur certaines maisons les protestants et les israélites, et par voie de conséquence, de réduire le nombre des postes d'aumôniers.

Les pasteurs du culte réformé sont au nombre de 6 : ceux de Nîmes, Poissy, Melun, Loos, Riom et Montpellier.

Les rabbins ne sont que 3 et sont affectés aux maisons de Nîmes, Poissy et Melun.

Nous estimons qu'il convient d'accentuer, aux fins d'économies, le groupement déjà entrepris. Il semble qu'il n'y ait aucun inconvénient, par exemple, à réunir sur la même tête les postes d'aumônier israélite de Poissy et de Melun.

Il est à noter que, sous le régime du décret du 29 juin 1907, qui régit les conditions de nominations et d'avancement du personnel pénitentiaire, la fixation des émoluments du personnel des services spéciaux n'avait pas été réglée uniformément. L'article 30 de ce décret laissait au ministre le soin de les déterminer par les arrêtés de nomination.

Depuis l'arrêté du 23 octobre 1920, le classement suivant a été établi :

Établissements de première catégorie :

	francs.
Médecins	2.500
Pharmaciens	1.500
Aumôniers des différents cultes	1.000

Établissements de deuxième catégorie :

	francs.
Médecins	2.000
Pharmaciens	1.000
Aumôniers des différents cultes	800

Remarquons l'égalité du traitement des aumôniers, qu'ils soient catholiques, protestants ou israélites.

III. — FONCTIONNAIRES ET AGENTS

Il comprend deux catégories très nettes : le personnel administratif et le personnel de surveillance, qui se divisent eux-mêmes en plusieurs grades et classes.

Nous devons envisager, en premier lieu, les questions communes à l'ensemble du personnel.

Un fait capital est ici intervenu, depuis le rapport d'ensemble de 1911 : c'est l'institution des conseils de discipline, par les deux décrets du 3 juin 1913, modifiés, pour le personnel administratif, par celui du 11 juillet 1921 et, pour le personnel de surveillance, par ceux des 12 décembre 1919 et 2 juin 1921.

Les dispositions prescrites ne diffèrent, pour les deux catégories, que sur des points de détail résultant de la nature des fonctions des agents intéressés. Ainsi, par exemple, si la liste des sanctions applicables au personnel de surveillance est plus longue d'une unité que celle applicable au personnel administratif, c'est qu'il s'agit de la réprimande lue à deux appels consécutifs, en présence des autres agents, ou adressée par la voie du rapport; cette mesure ne saurait, évidemment, concerner le personnel administratif.

La procédure est identique dans les deux cas, mais nous retrouverons des différences de même ordre, tant pour ce qui est de l'autorité qui propose la sanction, ou qui la décide, que pour la composition du conseil de discipline.

Le point le plus intéressant et qui se retrouve d'ailleurs dans la plupart des textes traitant des sanctions disciplinaires, est que dans la détermination des membres de ce conseil, les rédacteurs du décret ont voulu donner au fonctionnaire ou agent incriminé la garantie de trouver au sein du conseil de discipline des fonctionnaires et agents de leur catégorie, représentants élus par leurs collègues.

Notons encore que le conseil de discipline doit être consulté sur les cinq sanctions les plus graves : déplacements par mesure disciplinaire, rétrogradation de classe ou de grade, radiation des cadres, révocation, et signalons l'introduction du sursis applicable au « blâme sévère comportant un ajournement de six mois dans l'avancement de classe ».

Notons que les directeurs ont qualité pour prononcer, sans intervention de l'autorité centrale, les peines légères.

Si le directeur est très bienveillant, il appliquera la réprimande à des actes que ses collègues signaleraient à l'Administration supérieure en vue de sanctions plus rigoureuses. Peut-être y aurait-il intérêt, dès lors, à ce que fussent données sur ce point des instructions qui établiraient une certaine harmonie dans la distribution des sanctions.

Une seconde innovation concernant l'ensemble du personnel pénitentiaire, est la possibilité, depuis le décret du 21 avril 1914, de décider la position de disponibilité pendant une période maxima de 3 ans, soit sur demande motivée, soit pour incapacité physique ou

intellectuelle, soit après une abstention de plus de six mois (décret du 25 janvier 1922). L'intéressé bénéficie, dans la période susindiquée, et sous réserve des droits des candidats militaires classés, d'une vacance sur deux, s'il entend être réintégré.

*
* *

Nous examinerons, avec chaque grade, les conditions de promotions; notons ici que, pour l'avancement de classe, le décret du 29 juin 1907 n'a spécifié aucune règle précise, se bornant à en laisser le soin à une décision ministérielle.

Il résulte d'une circulaire du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du 4 juin 1919, que les avancements de classe « seront basés, désormais, exclusivement sur l'ancienneté », un minimum de 2 ans étant nécessaire pour passer d'une classe à l'autre.

*
* *

Une autre question, d'ordre général, qui nous paraît trouver ici sa place et que le rapport de 1911 avait déjà signalée, est celle que soulève le recrutement d'origine militaire.

On sait que la loi du 31 mars 1905 a réservé une proportion déterminée des vacances qui se produisent dans de nombreux emplois des administrations civiles à des sous-officiers et soldats, remplissant certaines conditions d'aptitude physique et intellectuelle. Les candidats qui y ont satisfait, reçoivent au corps un certificat d'aptitude et leurs dossiers sont envoyés au Ministère de la Guerre où ils sont examinés par une commission de classement, composée d'éléments militaires auxquels sont adjoints des représentants des administrations intéressées.

Les administrations civiles doivent, d'autre part, signaler leurs vacances au Ministère de la Guerre, au fur et à mesure qu'elles se produisent. Le classement est publié au *Journal officiel* et constitue, pour les bénéficiaires, à leur rang d'inscription, un droit à nomination dans la proportion réservée.

Il arrivait souvent, sous le régime de la loi de 1905, qu'il était procédé à la nomination de candidats civils dès que la liste militaire était épuisée, et jusqu'à la publication de la liste suivante.

Ce n'est plus possible maintenant. Aux termes de l'article 15 de la loi du 30 janvier 1923, les administrations ne peuvent plus prononcer en ce cas que des désignations temporaires, qui ne deviendront définitives que si, dans un délai de 6 mois, aucun autre classement militaire n'est intervenu.

La législation des emplois réservés, étendue depuis la loi du 17 avril 1916, aux mutilés de la guerre, intéresse l'Administration pénitentiaire, tant au point de vue du personnel administratif, qui

doit y puiser les 4/5 de ses commis et la 1/2 de ses instituteurs, qu'au point de vue du personnel de surveillance, réservé en totalité à l'armée, qu'il s'agisse de commis-greffiers ou de simples surveillants.

Le recrutement militaire peut fournir aux cadres pénitentiaires un contingent d'agents fermes et disciplinés, ou de commis possédant déjà une certaine connaissance des méthodes administratives. L'accession des mutilés de la guerre aux emplois réservés est équitable et doit être encouragée en son principe ; mais il importe qu'elle soit subordonnée à la possibilité, pour les bénéficiaires, de remplir convenablement l'emploi sollicité.

Or, ce recrutement tel qu'il nous semble être compris par les autorités militaires, a révélé plutôt une tendance à « caser » des candidats, qu'à leur trouver un emploi correspondant à leurs facultés.

D'une façon générale, et aussi bien en dehors de l'Administration pénitentiaire, car le contrôle de l'Inspection générale dans les préfectures a permis, maintes fois, de le constater, il n'est pas tenu compte suffisamment des besoins des administrations civiles, où l'on a introduit des candidats infirmes ou illettrés.

Des candidatures se sont manifestées au petit bonheur et, malheureusement, ont été accueillies trop facilement. On ne se préoccupe pas toujours suffisamment de la conduite passée du demandeur : tel commis avait subi une condamnation de plusieurs années de prison — ce n'était pas pourtant un titre pour le placer dans l'Administration pénitentiaire — ; tel amputé d'une jambe est garçon de bureau, peut-il faire le nettoyage, se baisser, faire des courses ? Tel charretier, promu bureaucrate, n'a pas le moindre rudiment d'orthographe et de syntaxe.

Voici un commis qui, dans une dictée de 15 lignes, fait 7 ou 8 fautes lourdes de grammaire, en voici un autre dont l'écriture est celle d'un enfant de 10 ans, en voici deux encore qui ont passé un examen, l'un sur des compositions autres que celles données par l'Administration, l'autre, dont le dossier ne comporte pas d'épreuves sur les « connaissances exigées pour l'emploi ».

Nous avons également trouvé deux surveillants dont les livrets militaires mentionnaient la réforme, l'un pour troubles mentaux, l'autre pour idiotie.

Les certificats n'avaient-ils pas, dès lors, été accordés avec quelque légèreté ?

A plusieurs reprises, les administrations centrales ont appelé l'attention du Ministère de la Guerre sur cette situation. Des circulaires ont été adressées aux préfets pour leur demander de donner des instructions, plus précises et plus strictes, à leurs délégués ; mais, soit que les représentants ne jouissent pas, au sein des commissions, d'un nombre de voix suffisant, soit qu'ils n'aient pu faire prévaloir leurs objections et convaincre leurs collègues appartenant à l'armée, la même situation paraît avoir persisté. Aussi, a-t-on pu exprimer la crainte que le recrutement militaire, dans sa forme

actuelle, ne soit pas susceptible de donner les meilleurs résultats possibles.

Il est vrai que, dans la généralité des cas, les inconvénients dénoncés ci-dessus pourront être limités aux seuls cadres subalternes. Ne perdons pas de vue, cependant, que dans l'administration qui nous occupe, les 4/5 des emplois supérieurs sont réservés aux comptables, issus eux-mêmes, pour une proportion identique, du recrutement militaire, et nous devons nous représenter ce que seront ces cadres dans 10 ou 15 ans, lorsqu'ils ne comprendront plus, en majorité, que des employés comme ceux dont nous avons noté l'insuffisance.

C'est là un point inquiétant qui doit faire l'objet, de la part de l'Administration centrale, de soins particuliers.

*
* *

Il est encore une question commune aux deux catégories du personnel pénitentiaire permanent, qui nous paraît devoir motiver une observation : c'est l'absence de publicité des avancements et promotions. La publication officieuse que l'on trouve dans certains organes de presse professionnelle, ou celle qui résulterait d'une mention dans le *Bulletin du Ministère*, ne saurait tenir lieu d'une insertion au *Journal officiel*.

Il importe que le personnel pénitentiaire soit à même de constater si les nominations intervenues sont conformes à son statut, et il ne peut s'en rendre un compte utile si le *Journal officiel* ne lui apporte pas des précisions nécessaires, notamment sur la date des décisions.

Notons que les nominations effectuées au titre militaire, pour lesquelles la loi fait de la publication une formalité obligatoire, sont insérées au *Journal officiel*.

La publicité des nominations et promotions est la moindre raison qui milite en faveur de la reprise du service du *Journal officiel* — limité, si l'on veut, à la première partie : lois et décrets — dans les circonscriptions pénitentiaires. Certains textes, très importants pour les directeurs, tels que les décrets récents, qui ont réglementé le régime des détenus dans les maisons d'arrêt cellulaires et en commun, n'ont été portés à la connaissance des directeurs que plusieurs mois après la publication au *Journal officiel*, seulement lorsque la maison centrale de Melun a pu terminer l'impression des textes en question.

Personnel administratif.

Les cadres ont peu varié depuis 1907. Les dénominations, par contre, ont fait l'objet d'une réforme complète.

Les anciennes appellations, dont la diversité avait été critiquée,

instituteurs-comptables, greffiers-comptables, économes, teneurs de livres, employés aux écritures, etc..., ont fait place, avec le décret du 1er août 1919, à celles de comptables-deniers, et comptables-matières, de commis-deniers et de commis-matières.

Tout recemment, un décret du 23 novembre 1923 a rétabli les anciennes appellations de greffier-comptable et d'économe, et, au grade inférieur, a unifié les dénominations attachées aux emplois de commis-deniers et commis-matières qui sont devenus, les uns et les autres, des commis.

Nous proposons que cette réforme simplificatrice soit bientôt étendue aux emplois du cadre alsacien et lorrain, qui comprennent encore des inspecteurs-comptables et des inspecteurs-commis.

Les traitements du personnel administratif — notons encore que les traitements du cadre administratif d'Alsace et de Lorraine n'ont pas été unifiés — partent d'un minimum de 5.500 francs, correspondant à la dernière classe des commis, jusqu'à 13.000 francs, qui constitue la première classe des directeurs, (décret du 9 janvier 1920, modifié par celui du 27 septembre 1920) alors que les extrêmes avaient été respectivement fixés à 2.000 francs et 7.000 francs par le décret du 20 mai 1910.

L'augmentation n'atteint donc pas le double du traitement d'avant guerre, pour les directeurs, alors qu'avec les indemnités de cherté de vie, elle dépasse le triple, pour les commis.

Les avantages en nature habituels, logement et autres, s'ajoutent aux traitements et représentent, sans doute, à l'heure actuelle, un accroissement important de bien-être, mais on ne saurait en faire état au sujet de l'augmentation des traitements du cadre supérieur, puisque ces fonctionnaires bénéficiaient déjà, avant 1914, des mêmes avantages.

a) *Cadre supérieur : directeurs et contrôleurs.* — En principe, le cadre de toutes les maisons centrales, comporte un directeur et un contrôleur. Seule la maison centrale de Montpellier et tout récemment celle de Rennes, n'a pas de contrôleur; à Montpellier c'est l'institutrice qui en assume les fonctions.

Le rapport d'ensemble présenté par l'Inspection générale en 1911, a dit la complexité des fonctions de directeur de maison centrale et les qualités très diverses qui doivent être exigées de la part du titulaire de ce poste difficile.

Les directeurs sont des administrateurs, des chefs d'industrie et les tuteurs moraux des détenus qui leur sont confiés. Cette triple besogne est lourde. Ajoutons que leur action administrative ne se borne pas exclusivement à leur établissement; ils sont, de plus, chargés d'une circonscription pénitentiaire, et cette fonction est plus absorbante pour certains d'entre eux, lorsque le régime de la régie a remplacé le régime de l'entreprise dans la circonscription.

Il convient de signaler ici que l'étendue de ces circonscriptions est

d'une extrême diversité. Si nous nous en tenons à celles dont le directeur est à la tête d'une maison centrale, constatons que certaines groupent 5 départements, d'autres 4 ou seulement 3. L'une même, celle de Clairvaux, ne comprend que 11 prisons départementales, avec un tolal d'agents qui ne dépasse pas 24 (dont les 11 surveillants-chefs de ces maisons).

Il semble qu'il y aurait intérêt à ce qu'un réajustement des circonscriptions fût entrepris. L'Inspection générale estime que ce remaniement permettrait de réaliser l'économie de postes de directeurs et surtout de commis.

Quant aux contrôleurs, ils sont les seconds des directeurs, qu'ils sont appelés à suppléer pendant leurs tournées, congés, etc...

Leurs fonctions réclament, par suite, de leur part, des qualités aussi remarquables que celles de leur chef direct. Ils ont, en outre, un rôle personnel important, les multiples questions du travail pénitentiaire leur doivent être familières; les rapports avec les confectionnaires, l'étude du rendement des industries, l'établissement des tarifs, etc..., rentrent au premier chef dans leur service.

Ce sont ces considérations qui ont fait prévaloir, auprès de personnalités qui s'intéressent aux études pénitentiaires, la conception d'un cadre supérieur technique accessible, non plus aux agents du cadre administratif secondaire, mais aux candidats que leurs connaissances industrielles rendraient particulièrement aptes à ces fonctions.

Il est certain que le greffier-comptable qui, depuis qu'il appartient à l'Administration pénitentiaire, n'a pas quitté son greffe et sa caisse, n'a, touchant le travail pénal, que les faibles clartés qu'il a pu tirer de l'examen des livrets de pécule et des feuilles mensuelles des confectionnaires; l'économe serait mieux placé, à notre avis, pour connaître de la matière, surtout lorsqu'il est chargé des services de régie directe.

Est-ce cette préoccupation qui a motivé l'introduction, dans les règlements concernant le personnel, d'une clause, maintenue dans la proportion de 1/5 par le décret du 29 juin 1907, articles 20 (contrôleurs) et 24 (directeurs), permettant au ministre d'appeler aux emplois du cadre supérieur « les personnes que leurs services antérieurs et leurs connaissances spéciales rendent plus particulièrement aptes à remplir ces fonctions » ?

Notre rapport d'ensemble de 1911 avait présenté au sujet de ces dispositions, notamment pour celle qui avait trait à l'accession au grade de contrôleur, quelques observations critiques, tirées des difficultés qui auraient pu se présenter avec les directeurs, et du mécontentement du personnel dont l'avancement pouvait se trouver retardé par la présence de nouveaux collègues provenant de l'extérieur. L'Administration centrale, il est vrai, n'a usé que modérément de la faculté qu'elle tient du règlement en cette matière; mais il importe que ces choix soient entourés de la plus grande circonspection.

Au surplus, notons que, d'ores et déjà, les comptables ont bien des

difficultés à arriver à l'emploi de contrôleur, puisqu'il y a 65 emplois du grade inférieur contre seulement 29 du grade supérieur.

Nous venons d'exposer quelle est l'insuffisance de préparation à l'emploi de contrôleur d'un comptable pénitentiaire quant à son rôle industriel.

Est-ce à dire que, même au point de vue strictement administratif, un comptable puisse devenir d'un jour à l'autre un bon contrôleur ? Il y a dans les caractères des deux catégories de fonctions, des différences telles que le doute est permis, surtout lorsqu'il s'agit de greffiers-comptables, car leurs collègues de l'économat participent plus activement à la vie de l'établissement, dressent les budgets, connaissent la valeur de chaque chose, et sont, d'une manière générale, pour ce qui est magasins, dépenses, de véritables sous-directeurs, comme le contrôleur l'est en ce qui se réfère au travail.

C'est ce qu'ont parfaitement compris les rédacteurs du décret de 1907, quand ils ont prévu le recrutement normal des directeurs, non seulement parmi les contrôleurs, mais aussi parmi les économes de première classe, qui peuvent ainsi franchir, sans s'y arrêter, l'échelon intermédiaire de contrôleur.

La conclusion rigoureuse des considérations qui précèdent, serait le ralliement à la théorie qui prévoit la distinction du personnel administratif en deux cadres séparés, un supérieur, et un secondaire qui ne dépasserait pas l'emploi de comptable. Mais les avantages qui seraient retirés d'un recrutement plus technique ne seraient-ils pas compensés par de multiples inconvénients, dont le moindre serait la pénurie de candidats sérieux ? L'État ne saurait recruter des ingénieurs auxquels il ne donnerait que le traitement de 9.000 francs qui est celui des contrôleurs de 3e classe. De plus, il serait imprudent de décourager les comptables, dont la plupart ont les moyens d'acquérir — avec le temps, il vrai — les connaissances techniques indispensables, en enrayant leur carrière au moment où elle devient la plus intéressante.

En tout cas, il est un point auquel il est possible de s'arrêter sans apporter le moindre trouble dans le régime du personnel administratif, c'est que les fonctions d'économe sont un apprentissage qu'on peut considérer comme indispensable pour l'admission au grade supérieur. Nous proposons, dans ces conditions, qu'il soit décidé que les promotions aux grades de contrôleur et de directeur ne s'appliquent qu'aux agents qui auront assuré effectivement le service des deux comptabilités et de préférence à l'économat en dernier lieu.

Quoique le présent rapport général doive être limité par son objet aux maisons centrales, on ne saurait passer sous silence, en étudiant le personnel supérieur, les fonctions d'instituteurs-chefs des colonies pénitentiaires, étant donné que ces fonctionnaires, d'un grade assimilé à celui de contrôleur, concourent dans les mêmes conditions qu'eux, à l'accession au grade de directeur de maison centrale par suite de l'interpénétration des deux catégories de personnel. Les

exemples en sont fréquents et il n'y a pas lieu de s'arrêter à cette situation sur laquelle l'Inspection générale a, en d'autres circonstances, pris position dans le sens de la séparation des deux personnels, mais celle-ci s'est heurtée, jusqu'à présent, à des difficultés insurmontables.

Nous nous bornerons ici à noter un texte récent — décret du 30 novembre 1922 — aux termes duquel seuls les instituteurs-chefs qui ont rempli les fonctions de comptable au moins pendant 2 ans pourront accéder au grade de directeur.

C'est là une bonne précaution, mais cependant incomplète, à notre avis, puisque le passage du fonctionnaire par l'économat n'est pas expressément prévu par le nouveau décret.

b) *Cadre secondaire : comptables, commis et instituteurs.* — Ce cadre comprend deux grades : d'une part, les greffiers-comptables et les économes; d'autre part, les commis et les instituteurs.

Les comptables sont exclusivement choisis parmi les commis et les instituteurs.

Pour devenir greffiers-comptables, les commis et les instituteurs doivent compter au moins 5 années d'ancienneté dans leur grade, et pour devenir économes, le décret de 1907 exige qu'ils soient de première ou de 2e classe. Ce texte permet également aux greffiers-comptables de passer économes. Remarquons encore dans ce fait la tendance à hiérarchiser les deux catégories de comptables dans le sens d'une prédominance de l'économat.

Les emplois de commis et d'instituteurs, assimilés pour les traitements et les conditions d'avancement, sont des postes de début.

Les conditions de leur recrutement présentent quelques différences, et c'est logique, du moins en principe, car dans la réalité, les constatations qu'avait fait ressortir l'Inspection générale de 1911, et que nous avons toujours eu l'occasion de renouveler depuis lors, démontrent que l'instituteur n'est pas autre chose qu'un employé supplémentaire de bureau, ce que nous développerons en traitant de l'école dans les maisons centrales.

Nous nous trouvons ici en présence du double recrutement d'origine civile et militaire, les emplois de commis et d'instituteurs de l'Administration pénitentiaire figurant aux tableaux annexés à la loi du 21 mars 1905 et reproduits par celle du 17 avril 1916 (mutilés de la guerre).

La proportion réservée à l'armée est, nous l'avons dit, pour les commis : 4/5 des vacances, et pour les instituteurs : la 1/2. Ajoutons encore qu'en ce qui concerne ces derniers, la production du brevet élémentaire tient lieu d'examen. Est-ce là une garantie réellement probante ?

Le candidat commis subit un examen portant sur l'orthographe, l'arithmétique, l'écriture et des notions sommaires de comptabilité et organisation de l'Administration pénitentiaire. La durée de la

rédaction de cette dernière épreuve, fixée à 3 heures, permettrait, sans doute, d'apprécier la mentalité des candidats. Tout dépend, dans ces conditions, de la façon dont les commissions instituées par les lois militaires comprennent leur rôle.

Restent les nominations effectuées au titre civil, où il faut distinguer les instituteurs et les commis.

Pour les premiers, l'Administration pénitentiaire a été plus rigoureuse que les rédacteurs du règlement consécutif à la loi militaire : c'est le brevet supérieur et non le brevet élémentaire qu'elle exige des candidats, depuis le décret du 23 octobre 1919, modifiant l'article 17 du règlement de 1907.

L'Inspection générale regrette, malgré tout, que la production d'un diplôme reste actuellement la seule garantie demandée aux candidats à l'emploi d'instituteurs.

Puisque l'Administration continue à utiliser ces fonctionnaires pour le service des bureaux, il est important qu'ils possèdent, dès leur entrée en fonctions, des connaissances élémentaires — au moins celles qui sont exigées des surveillants commis-greffiers — sur l'organisation et la comptabilité pénitentiaires.

Pour les commis, les conditions de l'examen ont été déterminées avec le plus grand soin par le décret du 2 août 1919. Il y a lieu de remarquer que l'Administration a tenu à favoriser les titulaires de diplômes auxquels des bonifications de 20 à 40 points sont attribuées, ainsi que les agents du cadre de surveillance appelés à bénéficier, eux aussi, de bonifications correspondant à leur ancienneté, à raison de 3 points par année en sus de la troisième et au maximum de 20 points, augmentées de 5 points pour les gradés.

Deux concours ont été ouverts depuis l'intervention du décret de 1919. A chacun d'eux se sont présentés une trentaine de candidats pour 10 et 12 places; 2/3 appartenaient, tous comme surveillants commis-greffiers, à l'Administration pénitentiaire. La même proportion des 2/3 est celle des admissions.

Il convient de noter que ni le décret de 1907 ni ceux qui l'ont modifié depuis n'ont prévu l'accomplissement d'une période de stage à l'entrée dans l'un ou l'autre de ces emplois. Il y a là une lacune qu'il y a intérêt à combler, tout au moins en ce qui touche les candidats n'appartenant pas déjà à l'Administration.

Personnel de surveillance.

Questions communes. — Nombre. — Il nous a paru intéressant d'établir d'abord la statistique par maison centrale du nombre des agents du cadre de surveillance à diverses périodes.

Nous rappellerons, en premier lieu, les chiffres fournis pour l'année 1910 par le précédent rapport général, en les rapprochant, ensuite, des effectifs existant au 1er janvier 1914, c'est-à-dire avant la guerre, au 1er janvier 1919, c'est-à-dire après la guerre et enfin au 1er janvier 1924.

Notons l'augmentation constante de ce nombre, motivée par l'attribution aux agents des repos hebdomadaire et de garde, et, cette année, par la suppression des postes militaires.

Les chiffres ci-dessous s'entendent évidemment des gradés aussi bien que des surveillants ordinaires, mais nous ne voyons guère que 9 postes nouveaux de gradés pour l'ensemble des 11 maisons centrales, les autres augmentations concernent uniquement les agents non gradés.

MAISONS CENTRALES	1er JANVIER			
	1911	1914	1919	1924
Beaulieu (Caen)	67	80	82	80
Clairvaux	85	94	98	138
Fontevrault	81	94	97	87
Loos	71	85	90	94
Melun	64	77	80	90
Nimes	76	85	93	93
Poissy	66	81	87	119
Riom	51	57	60	68
Thouars	55	66	70	81
Montpellier, surveillants { Femmes	20	20	27	32
Montpellier, surveillants { Hommes	5	5	7	8
Rennes, surveillants { Femmes	35	37	39	60
Rennes, surveillants { Hommes	6	6	6	7
ENSEMBLE	682	787	836	957

Appellations. — Les anciens gardiens sont, depuis le décret du 1er août 1919, dénommés surveillants, comme leurs collègues affectés aux colonies pénitentiaires.

Traitements. — Ils s'échelonnent de 3.800 francs, traitement de début minimum de tous les agents de l'État, à 7.000 francs, correspondant à la première classe de surveillant-chef.

Logements. — Il est de règle que les surveillants-chefs soient logés; il est plutôt exceptionnel que les autres gradés et les surveillants ordinaires le soient.

Mais le plus souvent, les établissements comportent des chambres de surveillants où logent les célibataires.

Lorsque l'Administration a disposé de locaux suffisants, en dehors de la détention, elle les a toujours généreusement mis à la disposition gratuite des familles d'agents.

Toutefois, il nous a paru excessif que certains aménagements qui vont jusqu'à la reconstruction totale et qui engageront, malgré l'emploi exclusif de la main-d'œuvre pénale, des dépenses qui dépasseront de beaucoup 100.000 francs, aient pu être entrepris par l'Administration pénitentiaire pour permettre de loger gratuitement 15 à 20 familles de surveillants.

Il nous a été donné, dans le même ordre d'idées, de faire une constatation suggestive. L'Administration pénitentiaire avait fait édifier en face d'une maison centrale, une caserne que l'autorité militaire n'occupait pas. Un jour est venu où à la suite de la pénurie des logements vacants dans la localité, deux familles de surveillants ont demandé à s'y installer. L'Administration militaire a passé un engagement de location et perçu un loyer. Ladite caserne est depuis peu remise à la maison centrale : le loyer va-t-il dès lors cesser d'être exigé ?

L'avis de l'Inspection générale est qu'il serait intéressant que les agents pussent être logés par les soins de l'Administration, mais sous réserve d'une redevance à déterminer.

Notons que dans les services d'Alsace et de Lorraine, le bénéfice du logement entraîne une retenue de 8 °/₀ sur le traitement de l'agent logé.

Mess. — Les agents bénéficient aussi, dans la plupart des maisons centrales et prisons de grand effectif, d'un mess; l'Administration affecte à ce service un ou deux détenus qu'elle salarie au prix du service général et détache un surveillant pour assurer la gérance du mess.

Il n'y a eu qu'un abus à réprimer, dans une maison où le mess était devenu, en dehors des repas, une sorte d'estaminet des agents.

Surveillants-Chefs.

La fonction ne laisse pas d'être délicate et difficile.

Le surveillant-chef doit être, pour le directeur, un sous-contrôleur, dont l'action serait limitée à la discipline, formant le lien entre les deux cadres du personnel ; il doit pouvoir, d'autre part, renseigner la direction sur la valeur des agents, pour lui permettre de les noter et de prendre à leur sujet, soit des mesures de bienveillance et des encouragements, soit des sanctions disciplinaires. Il importe encore

qu'il agisse directement sur les agents, qu'il forme les nouveaux, qu'il guide et suive les autres.

Dans les maisons centrales et, généralement, les établissements importants, les surveillants-chefs ne sont pas amenés à coopérer au service du greffe.

C'est donc de préférence vers les emplois de surveillants-chefs des prisons départementales que paraissent devoir être aiguillés les surveillants commis-greffiers et c'est parmi les premiers surveillants que les surveillants-chefs des établissements de grand effectif devraient être recrutés.

Il existe 388 surveillants-chefs et 8 surveillantes-chefs, celles-ci sont recrutées parmi les premières surveillantes (dont l'emploi ne figure pas au décret de 1907) et 3 surveillantes commis-greffiers.

Surveillants-contremaîtres, premiers surveillants, surveillants commis-greffiers.

Les surveillants-contremaîtres sont actuellement assimilés aux surveillants commis-greffiers et aux premiers surveillants. Le statut de 1907 ne les mentionne pas; nous ne les voyons apparaître qu'avec le décret du 9 janvier 1920; à cette date il ne compte encore que dans les colonies; en effet le décret précise qu'ils sont susceptibles de donner aux pupilles l'enseignement professionnel. Ce n'est qu'avec le décret du 5 août 1920 que leur fonction est étendue aux adultes ; sous le régime de ces décrets le surveillant-contremaître doit pouvoir représenter, pour être promu à ce grade, 5 années de service effectif dans l'Administration pénitentiaire. Le décret du 9 novembre 1921 a réduit cette durée de service à 3 années, mais en imposant un examen professionnel et réalisant, de ce fait, l'assimilation avec les surveillants commis-greffiers.

Ajoutons que l'emploi ne figure pas parmi ceux réservés à l'armée.

Il n'a évidemment d'intérêt que dans les ateliers en régie, puisque les confectionnaires ont leurs contremaîtres; cependant, on doit noter que le rendement d'un atelier correspond non seulement à la valeur du contremaître, mais aussi à la qualité de la surveillance des agents ordinaires.

Il n'existe, actuellement, dans les maisons centrales, que 2 surveillants-contremaîtres : l'un à Melun, à l'atelier de cordonnerie, et l'autre à Fontevrault, chargé de la boulangerie.

Par contre, 71 appartiennent aux colonies pénitentiaires et sont, notamment, des contremaîtres agricoles.

Il n'y a pas eu, à proprement parler, de création d'emploi. L'Administration a voulu récompenser, en leur attribuant un grade, certains agents spécialisés qui, en tant que chefs d'ateliers, recevaient déjà, avant 1920, une indemnité de quelques centaines de francs.

Les études de la Commission de péréquation des traitements ayant

amené les administrations à réduire au minimum les indemnités accessoires des traitements, c'est en quelque sorte une incorporation dans le traitement nouveau qui s'est traduite dans le cas présent.

Parallèlement à ces surveillants-contremaîtres, sont encore demeurés, dans les ateliers de régie directe, des contremaîtres civils. La plupart comptent de longs services dans les maisons centrales et sont arrivés à posséder sur le tissage ou la confection des vêtements, la cordonnerie ou l'imprimerie, des connaissances techniques approfondies. Ne peut-on craindre qu'ils ne soient difficilement remplaçables étant données les conditions de leur rémunération ? Celle-ci est trop peu élevée pour que l'on puisse estimer que leurs successeurs s'en contentent.

Il est permis de supposer que les derniers emplois de contremaîtres civils seront remplacés, par extinction, par des emplois de surveillants contremaîtres ; mais il convient d'exprimer à ce sujet une inquiétude. Après trois années dans les services de surveillance — soumis au roulement dont nous aurons à parler — quel agent sera capable de diriger techniquement un atelier ?

Une remarque s'impose encore pour cette catégorie d'agents, c'est que les textes que nous avons cités, ne prévoient pas leur nomination comme surveillants-chefs.

En effet, en dehors du travail, les contremaîtres restent de simples surveillants, soumis, comme les agents ordinaires, aux services de garde, de nuit, etc.

S'ils désiraient prétendre au grade de premier surveillant ou de commis-greffier, dont ils touchent cependant les traitements, ils ne pourraient y parvenir qu'en suivant les règles que nous allons avoir à examiner.

Premiers surveillants.

Il a été jugé indispensable, dans les maisons d'effectif important, d'encadrer les agents ordinaires par des gradés, le surveillant-chef ne pouvant, en raison de la multiplicité de ses attributions, de l'étendue de l'établissement, du nombre des agents, exercer seul une surveillance utile. L'institution des premiers surveillants répond à cette préoccupation.

Sous le régime du décret de 1907, ces gradés étaient choisis parmi les surveillants ordinaires des deux premières classes, sans qu'aucune autre condition d'aptitude ait été exigée. Le décret du 19 juillet 1919 a substitué à cette condition d'ancienneté celle de présenter 5 années de services effectifs et a imposé aux candidats l'obligation de subir un examen professionnel. Un nouveau décret, du 29 juin 1923, a modifié encore leur statut en réduisant la condition de durée à 3 années.

C'aurait été l'assimilation avec les surveillants commis-greffiers (le programme de l'examen est le même) si une seconde disposition du même décret n'avait encore apporté à ce statut une nouvelle

modification : désormais, l'examen professionnel n'est obligatoire que pour 4/5 des vacances, l'autre 1/5 étant laissé au choix du ministre, et pouvant s'appliquer aux agents comptant 15 années de services pénitentiaires, durant lesquelles aucune punition ayant entrainé un retard dans l'avancement ne leur aura été infligée. Pour ces agents, promus sans examen, le grade de premiers surveillants est un grade maximum ; le décret précise qu'ils ne pourront être nommés surveillants-chefs.

Il y a tout lieu d'adhérer à cette disposition qui permet à des agents expérimentés, sans reproche, et pouvant avoir quelque action sur leurs jeunes collègues, mais dont l'instruction est insuffisante pour qu'ils puissent remplir convenablement les fonctions de surveillants-chefs, de recevoir ainsi une preuve de satisfaction équivalente à une classe exceptionnelle.

Il existe 86 premiers surveillants et 13 premières surveillantes.

Surveillants commis-greffiers.

Contrairement à ce qui se produit pour les emplois de premiers surveillants, ceux de surveillants commis-greffiers, figurent aux tableaux de classement de la loi militaire de 1905 et sont réservés en totalité à l'armée, mais ils ne comptent pas parmi ceux réservés aux mutilés de la guerre par la loi du 17 avril 1916.

En fait, il y avait eu, jusqu'à cette année, peu de candidatures militaires; signalons que l'emploi paraît maintenant tenter davantage les anciens sous-officiers et soldats : 11 étaient inscrits sur la dernière liste de classement.

A ce sujet un point assez délicat s'est présenté : on a pu remarquer que parmi les anciens militaires classés, figuraient des surveillants ordinaires, précédemment nommés au titre civil, qui trouvaient plus de facilité dans l'examen demandé par les commissions de la loi de 1905 que dans les concours civils. Or, il s'est trouvé que ce n'étaient pas les meilleurs.

Nous avons indiqué, par comparaison, comment intervient le recrutement civil : parmi les surveillants ordinaires comptant 3 années de services effectifs et après examen professionnel. Le programme en est judicieusement établi : il comprend une étude assez complète des questions pénitentiaires et une épreuve facultative d'anthropométrie, que nous souhaiterions voir rendre obligatoire.

Il y a lieu de remarquer que de récentes instructions (décret du 16 mai 1923) ont permis aux surveillantes de concourir, au même titre que leurs collègues masculins, pour l'emploi de surveillants commis-greffiers, dans les établissements de femmes.

La nature des fonctions de commis-greffiers, qui les cantonne dans un bureau avec le personnel administratif secondaire, sans les faire participer normalement au service de garde, avait permis à l'Inspection générale, en 1911, de suggérer que leur place était au dernier échelon de ce personnel, et non parmi les surveillants.

L'argumentation développée était d'une logique indiscutable et devait faire impression ; toutefois, elle n'a pu être suivie car elle s'est heurtée à une question de fait et de chiffres non moins indiscutable : sur 388 surveillants-chefs, que compte au total l'Administration pénitentiaire, il n'y a que 222 candidats possibles et ce sont : 136 surveillants commis-greffiers et 86 premiers surveillants.

Si le recrutement des surveillants-chefs parmi les commis-greffiers était supprimé, ce serait près des 2/3 des candidats qui disparaîtraient; resteraient seulement, en réalité, les premiers surveillants ; nous excluons, en effet, les surveillants-contremaîtres, qui ne sont pas susceptibles de devenir directement surveillants-chefs.

Il y aurait, en sens inverse, une semblable disproportion d'effectif, si la réforme était réalisée, les 136 commis-greffiers ne pouvant prétendre qu'aux emplois de commis et non à ceux d'instituteurs, ce seraient seulement 60 emplois qui leur seraient ainsi ouverts ; leurs chances d'avancement seraient dès lors très restreintes.

L'Inspection générale ne croit pas pouvoir, dans ces conditions, persister dans la position prise par elle en 1911.

Il n'en reste pas moins, qu'en spécialisant les meilleurs agents, les premiers surveillants sans connaissance du greffe, les autres dans le greffe sans plus de contact avec les détenus, l'Administration peut ne pas trouver chez les uns ou les autres des sujets capables d'être, du jour au lendemain, d'excellents surveillants-chefs.

C'est pour éviter les inconvénients qui résultent de cette situation que d'anciennes instructions, remontant au 20 mars 1869 et au 20 mars 1873, et aux termes desquelles « les surveillants commis-greffiers doivent être des auxiliaires dont on peut tirer parti pour la surveillance soit de jour, soit de nuit », ont été rappelées aux directeurs, par circulaire du 10 avril 1922 ; mais nous avons constaté, au cours de la tournée, que dans plusieurs établissements il n'en avait pas été fait application.

Cependant, dans une maison centrale, où, au contraire, les surveillants commis-greffiers étaient invités à prendre la garde de nuit au même titre que les premiers surveillants, ces derniers étaient appelés, par une heureuse réciprocité, à passer à des intervalles rapprochés, une heure ou deux au greffe de l'établissement. Nous devons signaler cette initiative, qu'il y aurait intérêt à voir généraliser.

Surveillants ordinaires.

L'emploi est réservé, en totalité, à l'armée, au titre de la loi de 1905, non à celui des mutilés. Mais il ne tente pas plus qu'avant la guerre les anciens militaires.

Les candidats civils doivent avoir 21 à 32 ans (sauf service militaire) et avoir accompli leur temps sous les drapeaux dans le service armé.

Devant l'insuffisance numérique de candidats, qui s'est manifestée peu de temps avant la guerre, l'Administration a décidé d'abaisser de 1 m. 65 à 1 m. 60 la taille des postulants (décret du 21 avril 1914).

La crise s'est poursuivie au lendemain de la guerre, et les directeurs ont été invités, pendant un certain temps, à recueillir personnellement des candidatures et à constituer les dossiers.

Les gardiens de prison d'antan n'avaient besoin que d'une instruction essentiellement primaire, tandis que les surveillants modernes déclarent avoir une conception plus élevée de leurs fonctions ; il convient donc d'exiger d'eux autre chose que de la prestance et une santé robuste.

Toutefois, la dictée et l'épreuve sur les quatre règles d'arithmétique qui forment le programme de l'examen, trop rudimentaire, exigé des candidats, permettent à peine à l'Administration de se faire une idée de leurs connaissances. Même non gradés, les surveillants sont appelés à rédiger de courts rapports ; or, nombre de ces documents sont très médiocres. On doit penser que l'admission de ces agents dans les cadres, date de l'époque où il y avait pénurie de candidats.

Actuellement, à cette pénurie, a fait place une pléthore de candidats civils. Ils paraissent malheureusement ne pas se distinguer de leurs prédécesseurs. Ne serait-ce pas, cependant, le moment d'exiger davantage, à divers points de vue, de ces nombreux candidats ?

D'abord il ne peut y avoir qu'intérêt à revenir au minimum de taille précédemment exigé, soit 1 m. 65. En second lieu, il convient que dans la notation des épreuves de l'examen une fermeté marquée se manifeste.

Enfin, il importe de veiller à la sobriété des nouveaux venus, et, d'autre part, aux tentations de trafic avec les détenus qui peuvent assaillir un jeune agent à la conscience hésitante. Dans leur intérêt même, l'attention des jeunes agents doit être appelée sur le caractère, non seulement délictueux mais aussi dégradant, de telles pratiques dont souffrirait l'honneur du corps pénitentiaire tout entier.

Les connaissances générales font souvent défaut aux jeunes surveillants. Comment se résoud le problème de leur éducation professionnelle ? Si dans les maisons centrales, les premiers surveillants étaient plus généralement à la hauteur de leur tâche, ils pourraient suppléer le surveillant-chef dans cet apprentissage.

Or, si dans l'ensemble et à des degrés divers, les surveillants-chefs, sont à leur place dans les fonctions qu'ils occupent, il a paru dans plusieurs cas que les premiers surveillants n'apportaient pas dans leur emploi le zèle nécessaire et ne jouissaient pas toujours d'une autorité suffisante sur les simples agents. Nous verrions donc avec satisfaction une sélection plus sérieuse en imposant de nouvelles garanties à déterminer. Nous exprimons, en même temps, le désir que la promotion n'ait pas lieu sur place, malgré l'avantage qui résulte du fait que le nouveau promu connaît les aîtres, mais qui est trop contrebalancé par des liens de camaraderie incompatibles avec la meilleure marche du service.

Il nous a été donné de constater que des agents en fonctions depuis

un mois, ne possédaient de leur métier aucune connaissance pratique: tel surveillant ignorait l'emplacement de la sonnette d'alarme dans l'atelier dont il avait la garde, et en cas d'incident aurait perdu tout le sang-froid qui s'impose.

Aussi il importe que le stage de 3 mois par lequel débute le jeune surveillant soit pour lui un véritable apprentissage ; le personnel administratif ne s'abaisserait pas en participant à cette éducation, c'est, en tout cas, son devoir de la suivre et de la redresser à propos, si les gradés du personnel de surveillance ne s'y emploient pas. Au reste, les directeurs ont la faculté, si leur opinion n'est pas arrêtée après 3 mois, de proposer une prolongation de stage de 3 mois, qui n'a d'ailleurs aucune répercussion sur la carrière de l'agent, puisque depuis le décret du 9 janvier 1920, le temps du stage compte dans l'ancienneté exigée pour l'avancement de classe.

Cette action personnelle sur les nouveaux agents est d'autant plus indispensable, qu'elle est, depuis la disparition des écoles de gardiens, la seule manière dont la formation professionnelle des débutants est assurée.

L'Inspection générale croit devoir insister, comme à la veille de la guerre, sur la nécessité de rétablir ces écoles, et il va de soi que la seule manière d'obtenir l'assiduité, est de les rendre obligatoires.

En second lieu pour assurer la vitalité d'une œuvre de ce genre, il faut la doter de sanctions ; il est vrai que des examens ont été institués à l'entrée des grades du personnel de surveillance, aussi l'assiduité aux écoles ne saurait tenir lieu de ces épreuves, mais une bonification appropriée pourrait être envisagée.

Il en serait de même pour l'école supérieure pénitentiaire, qui devrait être, pour les surveillants-chefs des établissements à grand effectif, un stade obligatoire.

Bien que depuis la disparition de l'ancienne école supérieure, des concours pour les emplois de commis (personnel administratif) aient été instistués, l'intérêt de ces cours n'a pas disparu. Une sorte de certificat de fin d'études devrait les terminer et constituer pour les candidats aux emplois de commis une bonification de points à déterminer. Ce serait aussi une préparation qu'il serait possible d'exiger des candidats instituteurs, du moins tant qu'ils n'auront pas à subir de concours à l'entrée dans ces fonctions.

Service de jour.

La circulaire ministérielle du 21 juin 1920 a mis fin à une certaine diversité qui avait été constatée dans les maisons centrales, touchant les heures de travail de la population détenue, et a fixé les heures du lever et du coucher :

Pour l'hiver : période du 15 octobre au 15 avril :	Semaine :	lever 7 heures,	coucher 19 heures ;
	Dimanche :	— 7 —	— 18 —
Pour l'été : période du 15 avril au 15 octobre :	Semaine :	— 6 h. 30,	— 19 —
	Dimanche :	— 6 h. 30,	— 18 —

Cette décision est parfaite en ce qu'elle a mis fin à une diversité d'horaires inexplicable ; mais pour le surplus, nous devons constater que pour donner satisfaction, sans doute momentanée, aux réclamations des agents dont elle a réduit la journée de travail, la circulaire de 1920 a modifié dans un sens très préjudiciable aux intérêts du Trésor, l'état des choses antérieur.

Outre qu'en accordant à tous les détenus un repos au lit qui atteint 12 et 13 heures, sur 24, elle tend à leur donner des habitudes de paresse, elle a une répercussion fâcheuse sur le travail dont la durée s'est trouvée diminuée de 2 heures à 2 h. 30.

D'où les conséquences suivantes :

1° Diminution du pécule pour le détenu ;

2° Perte pour l'État par une diminution du produit des dixièmes dont il bénéficie ;

3° Dans les maisons en régie, perte pour les confectionaires ; et dans les prisons en entreprise, perte pour les entrepreneurs, qui s'est traduite, dans le décompte du prix de journée, par une augmentation.

La conséquence directe de la circulaire a été la réglementation uniforme de la journée des agents et sa réduction très sensible puisque le service de jour doit commencer à l'appel du matin, dès que les détenus ont quitté le dortoir, c'est-à-dire 25 minutes après le lever, et se termine 10 minutes après leur coucher, à l'appel du soir.

C'est ce qu'a précisé le tableau annexé à la circulaire dont il s'agit qui régit encore la matière. Désormais les surveillants doivent faire, en hiver, 11 h. 45 et en été 12 h. 15 de présence, durée diminuée d'une heure le dimanche. Mais il convient de déduire chaque jour le temps nécessaire aux agents pour prendre leur repas. Le tableau annexé à la circulaire précitée spécifie à ce propos qu'il est accordé aux agents 1 h. 30 pour chacun des repas.

Que se passe-t-il en fait ? C'est qu'étant donné la nécessité de conserver constamment à l'intérieur de l'établissement un chiffre élevé de personnel, il faut diviser les surveillants en 2 ou 3 séries (c'est cette dernière solution qui est la plus fréquente) ; nous avons trouvé dans plusieurs maisons centrales les heures suivantes :

9 heures à 10 h. 30 et 13 h. 30 à 15 heures ;
10 h. 30 à 12 heures — 16 heures à 19 heures ;
12 heures à 13 heures — 16 h. 30 à 18 heures.

Peut-on prétendre, dès lors, que le repos de l'après-midi est utilisé pour un repas ? Remarquons qu'il n'y a, avec ce système, qu'un intervalle de 3 heures entre les deux repas quotidiens.

Au surplus, quel zèle doit-on attendre d'un agent qui quitte son service de 16 h. 30 à 18 heures pour l'abandonner définitivement à 19 heures ? Dans les maisons centrales de Nîmes et de Poissy la dernière série prend son deuxième repas entre 17 heures et 18 h. 30 ;

l'agent ne revient donc que pour une demi-heure à l'établissement. Il y a quelque chose de choquant dans cette situation.

Enfin, n'y a-t-il pas lieu de faire toutes réserves sur une manière de procéder qui prive l'établissement, pendant la plus grande partie de la journée de — 9 heures à 18 heures — d'un tiers de son personnel présent? Nous verrons plus loin que le jeu des repos hebdomadaire et de descente de garde, ne permet pas à l'administration d'une prison de disposer effectivement de plus de 2/3 du cadre théorique. En somme, quand une maison centrale comprend un personnel de 75 agents, il n'y en a, en service, que 50 et, pendant 9 heures de chaque jour, 33 seulement.

Dans une maison centrale où le directeur avait préféré instaurer un système de deux séries, nous avons constaté que le temps de repos du déjeuner était porté à 2 heures et celui de l'après-midi réduit à 1 heure; ce n'est pas l'application stricte des instructions ministérielles, qui ont expressément fixé à 1 h. 30 chacun de ces repas, mais c'est plus logique, le repas de midi est une détente nécessaire au milieu de la journée.

Service de nuit. — Repos de descente de garde.

Il est effectué de deux manières différentes : le piquet et la veille; le piquet consistant, pour l'agent, à se tenir au poste de garde où il peut se coucher, et la veille qui comporte l'obligation de se tenir éveillé et de faire des rondes dans l'établissement. Dans les infirmeries, le service de nuit est fait, généralement, par deux agents, dont l'un est de veille, pendant 6 heures, alors que l'autre est de piquet, et réciproquement.

Au quartier disciplinaire, nous avons vu la garde assurée dans de semblables conditions, ou même par un seul agent dans une maison centrale du Nord.

Ce sont les seuls services spéciaux où se tiennent des agents en permanence. Pour le surplus, c'est au poste central (relié à tous les ateliers, dortoirs, etc. de l'établissement par des sonneries électriques dont le fonctionnement devrait être vérifié chaque jour) que se tiennent les agents chargés des rondes.

Pour en déterminer les conditions, chaque directeur et chaque surveillant-chef ont leurs conceptions particulières; celle qui nous a paru utiliser le moindre nombre d'agents et rendre le maximum de services, consiste à ordonner deux séries de rondes; les unes intérieures, limitées aux dortoirs, ateliers, préaux, etc; les autres extérieures, comprennent en outre, les chemins de ronde et s'appliquent même aux services spécialement pourvus de garde : infirmerie, cellules; les rondes étant alternatives et comportant deux agents, il en reste toujours deux autres au poste central, et il suffit par suite, de quatre agents pour le service d'ensemble. Les rondes extérieures des maisons centrales les plus vastes, demandent 1 h. 15

ou 1 h. 30 au total; les rondes intérieures 0 h. 30 ou 0 h. 45. Si l'on fait 6 rondes par nuit toutes les deux heures, il sera loisible aux deux agents qui viennent d'achever leur tour, de se reposer jusqu'au départ de leurs deux collègues. Les postes de garde sont toujours pourvus à cet effet, de matelas. Mais le poste devra comprendre de toute façon, un ou deux agents éveillés.

Nous avons pu voir le système de piquet et de veille alternatif employé dans une maison centrale. En ce cas, il doit rester, parmi les agents de veille chargés des rondes, au moins un en permanence au poste, les autres de piquet pouvant se coucher. Nous avons été saisis d'une réclamation d'agents de cet établissement au sujet de la literie du poste qui n'aurait pas été renouvelée ou désinfectée lors du décès d'un agent reconnu tuberculeux. Nous en concluons qu'il importe que toutes les précautions d'hygiène indispensables soient prises; le fait que chaque agent doit apporter avec lui ses draps ne saurait cependant être considéré comme une garantie suffisante.

L'organisation du service de nuit par piquet et veille a pour avantage de réunir au poste central, un noyau plus important d'agents, ce qui aurait son intérêt en cas d'incendie, de mutinerie, etc..., mais cela a une répercussion immédiate sur le service de jour en raison de la nécessité d'attribuer le jour suivant le repos de descente de garde dont nous allons parler.

Tous les surveillants de service de nuit ont droit, en vertu d'instructions ministérielles, à une journée de repos le lendemain, et c'est justice. C'est, au surplus, l'intérêt même de l'Administration d'avoir à sa disposition des hommes dispos susceptibles de fournir un service normal.

Toutefois, il semble qu'il conviendrait de faire ici une distinction. Si le repos de garde constitue un véritable droit pour les agents de veille, il n'en saurait être de même pour les agents de piquet; ceux-ci, ne devraient bénéficier d'aucun congé compensateur le lendemain ou seulement d'une demi-journée, lorsque le piquet et la veille ont été alternés.

Le contrôle du service de garde peut être fait par le directeur, le contrôleur ou le surveillant-chef; mais en dehors de ces vérifications et de celles qui résultent de l'examen du chronomètre spécial, il est nécessaire qu'un gradé puisse, chaque nuit, apprécier le zèle des agents; c'est dans ce but, qu'il a été décidé que des chefs de poste assureraient le contrôle des rondes; ces fonctions revenaient naturellement aux premiers surveillants.

Il en devrait être pareillement des surveillants commis-greffiers puisqu'ils sont assimilés à ces gradés et, comme eux, peuvent devenir surveillants-chefs; toutefois cette règle n'est pas uniformément appliquée. Certains directeurs ont pu craindre de voir désorganiser le service de leurs bureaux si les commis-greffiers étaient appelés à bénéficier au lendemain de leur garde, d'une journée de repos.

Or, si l'attribution de ce congé aux agents de ronde a été justifiée,

il n'en saurait être de même en ce qui concerne les gradés, chefs de poste, dont le service n'est qu'un piquet coupé d'une ou deux rondes ; pour ceux-là, une demi-journée de repos nous paraît suffire.

Parmi les maisons centrales qui ont associé les commis-greffiers et les premiers surveillants au service de nuit, nous avons noté qu'une des plus importantes avait établie un roulement qui appelait chacun d'eux au service, une nuit sur dix, sans repos compensateur et nous n'avons recueilli aucune doléance de la part de ces gradés.

Congés annuels.

Conformément au décret du 9 novembre 1853, ils sont de quinze jours par an. Les congés annuels se prennent au choix, ou par tirage au sort suivant les maisons, à raison d'un nombre fixé d'agents par quinzaine : par exemple 4 agents pendant 20 quinzaines, pour une maison comprenant 80 surveillants.

Les associations amicales ont demandé à recevoir 7 jours supplémentaires en raison des 7 fêtes légales. L'Administration supérieure n'a pu donner satisfaction à cette requête, et l'Inspection générale n'a aucune remarque à présenter à ce sujet.

Congés de convenances personnelles.

Ils peuvent être accordés par les préfets, sur la proposition des directeurs, jusqu'au maximum de 15 jours, mais l'Administration centrale doit être avisée des décisions prises.

Certains agents se sont plaints de la différence de traitement qui se traduisait en cette matière suivant que les directeurs sont plus ou moins bienveillants. Nous croyons qu'il serait possible de formuler à cet égard une règle de conduite plus précise qui s'imposerait aux directeurs. Des abus s'étant fait jour, notamment à l'expiration des congés annuels, il a été reconnu nécessaire d'aviser les intéressés que les suppléments de congé annuel dont ils ne pourraient justifier le bien fondé, donneraient lieu aux retenues d'absence sur le traitement, prévues par le décret du 9 novembre 1853.

Congés de maladies.

C'est encore le décret du 9 novembre 1853 qui s'applique.

En cas d'absence pour cause de maladie, dûment constatée, le fonctionnaire ou l'employé peut être autorisé à conserver l'intégralité de son traitement pendant un temps qui ne peut excéder 3 mois. Pendant les 3 mois suivants, il peut obtenir un congé avec la retenue de la 1/2 au moins et de 2/3 au plus du traitement. Le médecin, dans tous les cas, doit constater la maladie aussitôt que l'agent est absent de son service, et la date de cessation de service est le point de départ de la position d'absence.

Pour opérer à une date déterminée le décompte des absences d'un agent, il doit être tenu compte des absences au cours des 12 mois qui précèdent.

Notons que les agents devraient en principe être traités dans l'infirmerie de l'établissement. Strictement, c'est à cette condition que le médecin serait tenu de leur accorder gratuitement des soins. En fait, l'Administration pénitentiaire n'a rencontré chez ses médecins aucune résistance quand il s'est agi de visiter à domicile les agents non logés à la maison centrale où la prison.

L'État supporte le coût des fournitures pharmaceutiques lorsque l'établissement est en régie ; dans le cas d'entreprise les cahiers des charges le mettent à la charge des entrepreneurs. Il en est pareillement du prix de journée de l'agent à l'hôpital lorsque le transfert a été jugé nécessaire.

Repos hebdomadaire.

Sur l'application du repos hebdomadaire portent bon nombre de réclamations d'agents.

Il est arrivé, en effet, alors que dans certaine maison centrale de la banlieue parisienne, le repos hebdomadaire s'augmentait sous un prétexte mal fondé d'un jour supplémentaire toutes les 7 semaines, que dans plusieurs autres établissements le nombre de journées de congé attribuées à titre de repos hebdomadaire a été légèrement inférieur à 52 par an.

Quelle en est la raison ?

Hâtons-nous d'écarter l'idée de mauvaise volonté de la part des directeurs. Il n'y a là qu'une question d'effectif. Prenons, par exemple, un établissement comprenant 75 agents. Il résulte du tableau de service, qui précise l'emplacement de chaque agent, qu'un personnel de 50 surveillants est indispensable pour assurer un fonctionnement normal. Le surveillant-chef doit, par suite, avoir sous la main chaque jour 50 agents. Est-ce facile s'il doit distribuer la totalité des congés ?

Il y a par exemple:

	AGENTS
En repos de descente de garde	9
— congé annuel	3
— — de maladie	1
— détachement	2
— vacances d'emploi	2
SOIT, ABSENTS	17

Il ne pourra donc attribuer à titre de repos hebdomadaire que 8 congés au lieu de 11 qui représenteraient le 1/7 du personnel.

La seule manière qui pourra lui permettre de regagner son chiffre journalier de 11, sera de profiter du dimanche, jour de repos pour

les détenus qui se trouvent longtemps sur les cours, pour allouer quelques congés supplémentaires. Mais cela ne sera pas toujours possible.

Nous voyons intervenir alors des réclamations d'agents basées sur le droit à bénéficier dans l'année de 52 jours de repos. Elles doivent être rejetées. Le repos hebdomadaire est une détente périodique et fréquente, mais n'a rien de commun avec les vacances annuelles.

En somme, si l'on désire que le repos hebdomadaire puisse être accordé sans retard, il serait nécessaire, non pas d'augmenter le chiffre des agents, dont les effectifs actuels ont été précisément relevés du nombre d'unités suffisant pour l'application intégrale des repos, mais d'obtenir, d'une part, la compression du service de garde, d'autre part, une plus grande rapidité dans les nominations aux emplois vacants, et la diminution des détachements sur lesquels le nombre des vacances a une semblable influence, puisque les agents détachés sont appelés dans les prisons départementales pour remplacer un agent manquant, aussi bien que pour renforcer le personnel de ces prisons, notamment s'il s'y trouve un condamné à mort.

Roulement et postes fixes.

Il est une autre question sur laquelle l'Administration centrale a voulu donner satisfaction aux réclamations du personnel : la question du roulement, déjà traitée dans le rapport d'ensemble de 1911.

Par circulaire du 31 mars 1920, il a été prescrit que « tous les agents, sans distinction, devraient être astreints à un service effectif de surveillance de jour et de nuit » et que pour mettre un terme à des affectations constantes à des services généraux, ne comportant pas une surveillance des détenus, un roulement « à périodes plus ou moins espacées, mais déterminées », soit établi.

L'idée directrice qui a présidé à ces instructions est hors de conteste. Quelques abus avaient pu être relevés à la charge des fonctionnaires supérieurs des maisons centrales, en ce sens qu'ils accaparaient des agents pour des besognes autres que leur service réglementaire, et il était arrivé que des surveillants étaient depuis des années dispensés de toutes fonctions de surveillance.

Toutefois la généralisation du principe du roulement nous paraît avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

Déjà avec les remplacements incessants qui résultent de l'application successive des repas de garde et hebdomadaire, la responsabilité d'un service est très difficile à déterminer. Si plusieurs jours après qu'un incident s'est produit, il est nécessaire d'obtenir un renseignement, il sera impossible, le plus souvent, d'aboutir à une certitude, les agents se rejetant les uns sur les autres la connaissance des faits recherchés.

Il pourra se présenter aussi ce fait qu'un détenu, dans un atelier, sera en 3 jours sous la surveillance de 5 ou 6 agents différents ;

le premier jour, avec le titulaire du poste, et son remplaçant pendant ses heures de repas ; le second jour par 2 autres agents, si les premiers sont, par exemple, de repos de garde ; le troisième jour par 2 autres agents encore si ceux du second jour sont de repos de garde et ceux du premier jour reçoivent leur repos hebdomadaire, mais encore y a-t-il 5 jours sur 7 pendant lesquels la surveillance d'un détenu par le même agent est à peu près constante. L'application du roulement lui enlève cette surveillance, pour la confier à son collègue, qui, par exemple, vient de la buanderie et qui, précédemment, avait servi à la cuisine, un mois avec 2 ou 3 détenus à garder, et le mois suivant avec 60 détenus. La surveillance ne se fait plus avec l'intérêt professionnel désirable, le détenu s'en rend compte, et en profite au grand dam de la discipline, dès qu'il croit pouvoir le faire avec plus de chances d'impunité.

Certains détenus, soit par leurs antécédents, soit par leur mauvaise conduite, motivent une surveillance spéciale, leur physionomie doit être familière aux agents. Il importerait aussi que primaires et nouveaux venus soient distingués des autres, lorsque la maison centrale n'aura pas pris de mesure de sélection ; comment un surveillant, sujet à de perpétuels changements d'affectation serait-il susceptible de les identifier, de les connaître, même s'il a la velléité de s'intéresser à eux ?

Et ne peut-on dire encore que le roulement empêche l'Administration de recueillir le bénéfice de connaissances particulières de certains agents ? En voici un qui, avant d'entrer dans l'Administration, a exercé le métier de boulanger, sa place est-elle dans toute la maison, sauf à la boulangerie ? Voici un agent malingre, ou simplement petit de taille, à la limite de 1 m. 60, peut-on l'affecter sans inconvénient au quartier cellulaire où séjournent de fortes têtes ?

La circulaire de 1920 a reconnu toutefois, la légitimité de faire quelques exceptions à la règle du roulement ; les directeurs ont continué à pouvoir choisir les titulaires de ce que l'on a appelé les postes fixes. Sur leur nombre et leur nature les instructions n'ont fourni aucune précision, se bornant à en constater et à en critiquer le trop grand nombre. Ce sont généralement ceux confiés à des surveillants qui ont la responsabilité de matières, denrées, argent, appartenant à l'État, à des agents chargés des bâtiments, des magasins, les vaguemestres ; ce sont les emplois de certains agents spécialisés, de longue date les infirmiers, les buandiers, etc... Certains directeurs y ajoutent les agents du service général. Ils dépassent rarement le nombre de 10 ou de 12.

S'ils sont exonérés du roulement, leur emploi ne les exempte pas cependant du service de nuit ; ils suivent tous le sort de leurs collègues, nous n'en avons rencontré qu'une seule exception en dehors des portiers, elle concerne un agent chargé des bâtiments dans un établissement où d'importants travaux sont entrepris par

la main-d'œuvre pénale, et qui fait fonctions, en réalité, de premier surveillant ; cette situation unique n'a pas été sans provoquer quelque jalousie.

Et pourtant la conséquence directe du maintien des postes fixes aurait dû être l'impossibilité d'en remplacer les titulaires. Or voici qu'un repos hebdomadaire vient s'ajouter encore à un repos de descente de garde ; un vaguemestre pourra, par suite, être remplacé par deux agents différents.

Dans la pratique on procède ainsi : après le tableau général de service du mois, sur lequel figurent les 40 ou 60 postes obligatoirement pourvus d'un surveillant est dressée une liste des autres agents qui sont les remplaçants. Deux systèmes sont en présence : dans certaines maisons centrales, chaque poste nécessitant 2 agents, comporte 3 agents nominativement désignés (c'est l'application de la règle que nous avons posée, que ne sont présents dans l'Administration pénitentiaire que 2/3 des agents). Les affectations sont strictement déterminées d'après le principe du rendement. Dans une autre combinaison le tableau de remplacement que nous avons vu, ne comporte aucune affectation, le choix de l'Administration peut s'exercer en toute liberté, et il arrive même que si le remplaçant habituel du titulaire d'un poste fixe figure dans la première partie du tableau, c'est-à-dire, a reçu une affectation déterminée pour le mois en cours, c'est à lui qu'il est fait appel pour assurer ce remplacement et non à un agent du tableau de remplacement.

Nous exprimons, pour conclure, nos préférences pour un roulement limité, plutôt trimestriel que mensuel ; mais en ce qui concerne la garde de nuit, aucune mesure d'exception ne devrait être acceptée qu'après justification et autorisation expresses de l'Administration supérieure.

Équipement et armement.

Depuis plusieurs années les surveillants réclamaient un uniforme d'été ; avec raison, on a tenu compte de ce désir. Regrettons, pourtant, la tendance qui a prévalu de rendre cet uniforme aussi discret que possible, et se rapprochant de plus en plus d'un vêtement civil. Les képis ne devraient pas non plus donner lieu à de fantaisistes cassures, comme nous les avons remarquées.

Mais il vaut mieux encore qu'un surveillant soit habillé d'une façon non impeccable, que d'être exposé, comme on le verra ci-après, à assurer son service en vêtements civils.

On a pu, un certain temps, critiquer la lenteur avec laquelle les livraisons de la maison centrale de Melun étaient effectuées. Une amélioration des plus notables s'est traduite depuis dans ce service. D'autre part, d'assez nombreuses démissions d'agents se sont produites qui ont permis à leurs successeurs de patienter en utilisant des uniformes encore à l'état de neuf.

Il s'est présenté cependant, un ou deux exemples de surveillants devant servir en civil. Les directeurs n'ignorent pas le nombre de vacances existant dans leur maison ou dans leur circonscription ; il leur appartiendra donc de s'entendre avec un collègue en vue de la cession d'uniformes laissés par les démissionnaires dès que leur réserve menace de s'épuiser.

Moins heureuses que leurs camarades masculins, les surveillantes ont été plus longtemps négligées. On a bien mis à l'étude de nouveaux costumes qui les apparenteraient aux infirmières, mais aucune solution n'est intervenue à l'heure actuelle. Il est désirable que disparaissent les désuets accoutrements encore réglementaires, et à cet égard, nous exprimons le vœu qu'on se réfère à un rapport, trop technique pour être reproduit ici, mais qui a été spécialement élaboré par une inspectrice générale.

Les surveillants, en service normal, ne sont pas armés, si l'on excepte les sabres presque inoffensifs et les carabines d'un modèle vétuste qui ne font guère que constituer un ornement des postes de garde centraux. Il semble à l'Administration, et nous partageons cette manière de voir, qu'il est plus dangereux pour le service de jour, d'armer que de laisser sans armes les surveillants ; ce serait pour les détenus désireux de faire un mauvais coup une tentation trop grande que de surprendre et désarmer un agent, d'autre part si celui-ci manquait de sang-froid, des incidents graves pourraient se produire, et cela justifie la solution négative de cette question. En tout cas, si l'on peut envisager la possibilité d'armer les agents des services généraux ou sur les cours, pendant les défilés, etc..., cela ne saurait être étendu à la surveillance pendant le travail dans les ateliers.

Mais autre chose est d'armer les surveillants de garde de nuit. Pour ceux-ci un revolver d'ordonnance est une arme nécessaire au cours de leurs rondes. Point de surprise collective à craindre, les rondes sont effectuées toujours par deux agents, allant de conserve.

Comme conséquence de la suppression des postes militaires, une carabine complète l'armement des agents du service de nuit.

Poste militaire.

Nous devons rattacher au personnel de surveillance, bien qu'indépendant en toutes matières, le poste militaire que le Ministère de la Guerre avait mis jusqu'à ces derniers temps à la disposition des établissements pénitentiaires les plus importants, pour coopérer à leur sécurité et contribuer à empêcher les évasions.

A l'origine de l'organisation pénitentiaire moderne, sous le Premier Empire et sous la Restauration, au moment où furent installées les maisons centrales, l'aménagement des locaux comprenait, soit dans l'établissement lui-même, hors de la détention proprement dite, soit à proximité immédiate, une caserne construite par l'Administration pénitentiaire et entretenue sur son budget.

L'effectif militaire détaché des corps de troupe était en général d'une compagnie. Quelques réductions furent décidées au cours des années, mais il subsistait encore, en 1914, des contingents variant de 20 à 50 hommes dans chaque maison centrale.

Les nécessités de la guerre, puis celles qui résultent de la diminution du temps de service militaire, amenèrent le Ministère de la Guerre à prendre des mesures telles qu'actuellement il ne demeure de poste militaire que pour la maison centrale de Beaulieu jusqu'en mai 1924 et pour le Dépôt de forçats de Saint-Martin-de-Ré.

L'application des règlements militaires en matière de faction réduit à 1/3 de l'effectif d'un poste le nombre des sentinelles qui doivent être relevées de 2 en 2 heures. Quand la maison centrale est rectangulaire ou carrée il suffisait de 4 sentinelles dans les chemins de ronde, mais cela représentait un effectif de 12 hommes ; à la rigueur 2 sentinelles dans les angles opposés pourraient encore assurer une surveillance utile ; le minimum de soldats indispensables était par suite de 6 hommes et, sans doute, un caporal.

Le Ministère de la Justice, à plusieurs reprises, s'est adressé avec insistance au Ministère de la Guerre qui manifestait le désir de supprimer ces derniers contingents, en vue d'en obtenir le maintien. Nous venons de voir que ce fut sans résultat, mais nos constatations renouvelées nous permettent d'adhérer de toute notre force aux arguments vainement développés par l'Administration centrale.

Nous demandons donc le rétablissement des postes militaires, avec un minimum de 6 hommes, dans les maisons centrales urbaines, doublé ou triplé dans celles qui, comme Clairvaux ou Fontevrault, sont isolées de toute force militaire et n'auraient à compter que sur quelques gendarmes, s'ils se trouvent à la brigade.

Il y aurait intérêt, de plus, à ce que dans les instructions laissées aux commandants de place ou chefs de corps, l'autorité militaire prévît toujours des mesures exceptionnelles en cas d'incidents graves telles que transport en camion automobile d'une ou deux sections.

Si l'on considère que, par exemple, pour un effectif de 120 gardiens on trouve 1.000 détenus, il apparaît que l'on ne saurait négliger la précaution d'un poste militaire, dans l'hypothèse d'incidents collectifs.

Cet élément de sécurité se double de considérations financières que notre corps, chargé du contrôle de l'exécution budgétaire, ne saurait laisser passer sous silence ; la suppression des postes militaires entraîne la création d'un nombre d'emplois de surveillants presque égal à celui des soldats.

Dans l'hypothèse la plus favorable, nous avons vu que le service de garde de nuit devait comporter au minimum 4 hommes, il faudrait certainement doubler les rondes, c'est-à-dire créer presque dans chaque maison 4 emplois nouveaux d'un traitement moyen de 4.500 francs, non compris les indemnités de charge de famille, cherté de vie, résidence, etc...

IV

MAISONS CENTRALES

(M. Capart, Inspecteur général adjoint, Rapporteur pour la 1re et la 2e partie, M. Breton, Inspecteur général adjoint, Rapporteur pour la 3e partie).

Périodiquement, l'Inspection générale des Services administratifs est appelée à effectuer le contrôle des maisons centrales.

A la suite de la tournée de 1910, le travail d'ensemble qu'elle a présenté contenait, non seulement les constatations les plus dignes de remarque, que la visite de nos établissements pénitentiaires de longues peines avait suggérées aux Inspecteurs généraux, mais encore des vues générales, des indications d'améliorations et de réformes.

Certaines des idées directrices contenues dans ce rapport ont été suivies de réalisation ; sur d'autres points, notamment les questions qui se rapportent aux bâtiments, aux aménagements hygiéniques, etc..., les préoccupations d'ordre budgétaire pouvaient différer leur réalisation, même si la guerre et l'augmentation des prix qui en a été la suite n'étaient intervenues.

Or, un grand trouble a été apporté dans l'économie générale des maisons centrales par les conséquences de la guerre. Nous pouvons en saisir les manifestations, aussi bien sur des points qui ne touchent pas à l'assiette financière des établissements, comme la nature de la population détenue ou même le nombre des condamnés, par suite de l'afflux des détenus militaires et l'interruption de la transportation en Guyane, ou qui ne la touchent qu'indirectement, comme les questions de personnel qui ont subi depuis 1910 une évolution si marquée appelant de nombreuses observations, qu'en ce qui concerne la gestion matérielle proprement dite de ces maisons, rendue plus difficile par suite de la cherté de toutes choses, et troublée vers la fin de la guerre par les restrictions alimentaires, notamment en pain, par la diminution de la journée de travail, etc...

Il a semblé intéressant, dans ces conditions, de reprendre l'examen du fonctionnement des maisons centrales, tel qu'il résulte des conditions actuelles de la vie.

Nous nous proposons, dans une première partie, d'étudier le personnel administratif et de surveillance, et la manière dont les différents services sont assurés par les agents ; et nous examinerons certaines conceptions qui ont prévalu dans l'organisation et le fonctionnement de ces cadres et de ces services.

Une seconde partie comprendra les constatations qui s'appliquent plus spécialement à la population détenue ; il y sera fait état des

causes du surpeuplement qui s'est manifesté entre 1918 et 1921, ce qui nous amènera à parler du régime des condamnés à la détention ; les questions de discipline, d'hygiène et d'instruction y seront traitées ensuite.

Enfin, dans une troisième partie, nous examinerons la gestion économique des maisons centrales ; nous établirons leur bilan, ce qui nous amènera à parler, d'une part, des recettes, c'est-à-dire de tout ce qui touche au travail pénal, soit en régie directe, soit en régie concédée, d'autre part, des dépenses, c'est-à-dire principalement de l'économat.

A cette partie se rattachent les questions intéressant les bâtiments.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

On a pu remarquer la diminution constante du nombre des maisons centrales depuis 50 ans.

L'historique en a été fait : point n'est besoin d'y revenir.

Depuis 1910, aucune suppression de maison centrale n'a été décidée.

Les maisons de longues peines restent :

Pour les hommes, celles de Caen (précédemment dénommée Beaulieu), Clairvaux, Fontevrault, Loos, Melun, Nîmes, Poissy, Riom et Thouars ;

Pour les femmes, celles de Montpellier et Rennes. Il convient de remarquer, au sujet de ces deux établissements, que l'importance des bâtiments de Rennes permettrait d'y loger les détenues actuellement à Montpellier. L'inspection récente de la maison centrale de Rennes a permis de conclure à la possibilité de la suppression du second établissement. L'Inspection générale estime qu'il y aurait lieu de mettre cette question à l'étude.

Les maisons centrales de Melun, de Beaulieu et de Thouars sont spéciales aux condamnés à la réclusion ; les autres, aux correctionnels, c'est-à-dire aux condamnés à l'emprisonnement. Autrement dit, les trois premières sont des maisons centrales de force, les autres des maisons centrales de correction.

Le retour à la France de l'Alsace et de la Lorraine permet d'ajouter à la liste précédente les maisons de Haguenau (femmes) et de Ensisheim (hommes).

Il convient de noter que l'invasion allemande a entraîné l'occupation, pendant quatre années, de la maison centrale de Loos.

Durant cette période, les tribunaux de Lille ont continué à diriger sur l'établissement leurs condamnés à plus d'une année d'emprisonnement. La population diminua constamment : elle ne se composait plus que de 70 détenus en 1918, lorsque l'armée allemande en retraite fit évacuer les bâtiments et dirigea fonctionnaires et condamnés vers la Belgique.

Au cours de l'évacuation, la plupart des détenus s'évadèrent : sept

C'est à cette solution que nous nous rallierons, si la suppression des postes militaires reste définitive, car elle ne serait pas plus onéreuse et présenterait moins de difficultés d'exécution que celle qui consisterait à faire monter la garde par les surveillants dans les mêmes conditions que par les soldats, la plupart des agents sont loin d'avoir 20 ans et il n'est guère possible d'envisager leur utilisation comme sentinelles.

DEUXIÈME PARTIE

Population.

STATISTIQUE

Avant de passer à l'examen des conditions dans lesquelles sont traités les détenus des maisons centrales, il est intéressant de rapprocher la population actuelle (en prenant pour base les effectifs au 31 décembre 1923), de celle de 1920, date de la tournée qui a précédé notre dernier rapport d'ensemble, de 1913, dernière année normale avant la guerre, et de 1919.

Le tableau ci-après apportera, sur ce point, les précisions désirables.

MAISONS CENTRALES	POPULATION			
	1910	1913	1919	1923
Beaulieu (Caen)	641	577	716	410
Clairvaux	742	1.210	1.495	933
Fontevrault	669	698	960	629
Loos	632	773	77	698
Melun	650	633	1.087	691
Nimes	608	747	685	690
Poissy	836	956	1.018	977
Riom	307	381	690	370
Thouars	477	438	573	431
Montpellier	175	240	323	260
Rennes	359	486	560	530
TOTAUX	6.096	7.139	8.164	6.609

On est frappé, à la comparaison de ces diverses indications statistiques, du surpeuplement qui se manifeste dans la plupart des établissements à la fin de la guerre. Ajoutons encore que ce tableau ne fait ressortir que la situation des seules maisons centrales. Il existait, à la même époque, une semblable pléthore de détenus dans beaucoup de prisons départementales.

Notons qu'à la suite de l'occupation allemande et des dégats occasionnés par la guerre, la maison centrale de Loos n'avait été appelée à recevoir aucun condamné en 1918 et que le service n'a été repris que progressivement au fur et à mesure de la remise en état des bâtiments. Au 31 décembre 1919, il n'y avait à Loos, que 77 détenus. Le surpeuplement dans les autres maisons centrales s'en est trouvé d'autant plus accentué et dans plusieurs d'entre elles, la population dépassait le nombre de lits prévus.

Il ne nous a pas paru inutile de rapprocher la contenance théorique de ces établissements, de la population effectivement détenue au 31 décembre 1919 :

MAISONS CENTRALES	CONTENANCE THÉORIQUE	CONTENANCE EFFECTIVE
Beaulieu (Caen)	700	716
Clairvaux	1.278	1.495
Fontevrault	683	960
Loos	880	77
Melun	664	1.087
Nîmes	703	685
Poissy	1.050	1.018
Riom	545	690
Thouars	486	573
Montpellier	350	323
Rennes	598	560

NATURE DE LA POPULATION

Deux causes avaient provoqué ce surpeuplement :

En premier lieu, un torpillage avait privé l'Administration pénitentiaire coloniale de son vaisseau cellulaire, affecté au transfert en

Guyane des condamnés aux travaux forcés ou à la relégation; le service, suspendu en juin 1915, n'a pu être repris qu'en mars 1921; au 31 décembre 1919, il existait, dans les 9 maisons d'hommes 1.344 condamnés civils à expatrier.

Nous sommes aujourd'hui revenus aux conditions normales.

En second lieu, la présence d'un élément important de condamnés militaires, qui a dépassé 1.000 individus, soit à transporter en Guyane, soit à maintenir dans les maisons centrales (condamnés à la détention, la réclusion ou l'emprisonnement) ; les détentionnaires seuls se trouvaient être, au 31 décembre 1919, de 2.013, dans les 9 maisons centrales d'hommes et de 25 dans les 2 maisons centrales de femmes.

Le jeu des grâces et des amnisties a libéré des centaines de ces condamnés, les commutations ont ramené d'autre part dans le droit commun nombre de condamnés aux travaux forcés ou à la détention dont la peine est devenue une peine de réclusion et d'emprisonnement.

Le classement des maisons centrales en maisons de force — pour les réclusionnaires — et de correction — pour les correctionnels ou condamnés à l'emprisonnement à plus d'un an — est de nouveau respecté après avoir souffert du surpeuplement que nous avons signalé.

RÉGIME DES CONDAMNÉS A LA DÉTENTION

De plus, la maison centrale de Clairvaux déjà pourvue avant la guerre d'un quartier dit politique, a été appelée à recevoir un fort contingent de détentionnaires et celle de Beaulieu, depuis le 1er octobre 1922, a compris à son tour un quartier de détention. Ainsi donc dans 2 établissements nous trouvons des groupes de détentionnaires séparés — nous dirons dans quelle mesure — des condamnés de droit commun et soumis à une discipline différente des autres détenus.

Nous devons laisser de côté quelques détentionnaires isolés, comme les 4 Africains que l'on maintient à la maison centrale de Nîmes, en raison du climat, et qui y sont assimilés au reste de la population.

Nous voici amenés à étudier le régime des détentionnaires et à le comparer avec celui des autres condamnés. Le siège de la matière se trouve dans l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 26 mai 1872 « relatif au régime économique, moral et disciplinaire des maisons de détention ».

Nous devons mettre ces instructions en parallèle, d'une part, avec celles qui s'appliquent aux détenus de droit commun, et, d'autre part, avec celles qui sont, en fait, appliquées aux détentionnaires.

Régime économique. — Il est plus avantageux que celui de la population normale : quelques grammes de plus de pain de soupe; la viande est distribuée les jeudis et dimanches et fêtes légales, comme aux autres condamnés, mais avec une augmentation de 50 et 70 grammes. L'arrêté précise que lorsque les fêtes mobiles de l'année

tomberont un jeudi ou un dimanche, le régime gras sera reporté sur un autre jour de la même semaine.

Dans l'une des deux maisons visitées, nous avons constaté l'application pure et simple de l'arrêté, dans l'autre les détentionnaires sont soumis au régime commun, mais nous n'avons enregistré aucune plainte à ce sujet, les intéressés préféraient même la cuisine de la seconde maison.

Il en est de même pour ce qui est de la cantine dont le maximum quotidien est plus élevé, par rapport aux autres détenus, dans la première maison que dans la seconde.

Le régime alimentaire des malades est également prévu avec une précision extrême.

Vestiaire. — Aux termes de l'article 16 de l'arrêté de 1872, les détentionnaires ont la faculté de se pourvoir de vêtements à leurs frais, c'est dire que le costume pénal ne doit leur être imposé que s'ils ne s'y refusent pas.

En fait, dans les deux quartiers de détentionnaires, tous les condamnés portent le costume pénal. Il ne se différencie de celui des réclusionnaires ou correctionnels que par le matricule précédé d'un signe distinctif ou imprimé sur étoffe de couleur particulière.

Coucher. — L'arrêté de 1872 précise encore le mode de coucher applicable et la composition de la literie. Nous n'avons noté aucune différence avec le régime normal.

Dans les 2 maisons centrales, les détentionnaires sont groupés dans les dortoirs séparés de ceux des autres catégories pénales.

Discipline. — Le silence n'étant obligatoire qu'à l'atelier, au dortoir, à la chapelle et à l'école (article 24) il s'en suit, au contraire, qu'il ne doit pas être imposé au réfectoire et sur les cours.

Au réfectoire, il n'a pas été possible d'autoriser cette faculté en raison de la proximité des autres détenus astreints au silence. C'eût été troubler la discipline générale.

Sur les cours, les 2 maisons centrales ont autorisé les promenades et conversations, alors que les détenus de droit commun sont tenus de marcher à la file indienne et en silence.

L'artice 27 de l'arrêté de 1872, ayant spécifié l'interdiction sur les cours des jeux de cartes, de hasard et ceux ayant pour enjeu un objet quelconque, la direction de l'une des 2 maisons centrales a défendu les jeux de toute nature, l'autre a autorisé les jeux de dames qui ne sont ni d'argent, ni de hasard.

Nous retenons donc que la séparation des détentionnaires d'avec les autres détenus est un fait accompli; il n'y a d'exception que pour le travail où ils se trouvent mêlés dans les deux maisons centrales. Remarquons qu'en réalité, il y a 2 ans à peine, les détentionnaires

de Clairvaux (le quartier de Beaulieu n'était pas ouvert) étaient soumis au régime commun. C'est une décision ministérielle du 4 avril 1922 qui a amené leur séparation dans les conditions que nous venons d'exposer.

Les punitions sont déterminées par l'article 23, elles vont de la suppression de la promenade à la mise en cellule.

Au cours de nos inspections de 1923 plusieurs réclamations nous ont été adressées dans l'une des 2 maisons centrales recevant des détentionnaires, au sujet de l'application dans cet établissement de la peine de salle de discipline qui ne figure pas parmi les sanctions disciplinaires prévues à l'article 32.

La nouvelle réglementation que nous demandons devrait trancher définitivement la question.

Correspondance. — L'arrêté de 1872 n'ayant formulé aucune restriction particulière pour le nombre de correspondances à autoriser, celle des 2 maisons centrales qui a interprété la situation de ces condamnés dans le sens le plus large, a autorisé une correspondance hebdomadaire, l'autre rien que dans les conditions générales applicables à tous.

Secours. — Il a été pareillement décidé, en ce qui concerne les secours, que les détenus sont autorisés à en recevoir de leurs familles. Dans le premier établissement le maximum permis est plus élevé que celui du commun, dans l'autre les sommes sont les mêmes.

Travail. — Il ne doit être imposé aux détentionnaires que s'ils ont déclaré l'accepter. Ils sont appelés à recevoir les 5/10 du produit du travail.

En fait, tous les détentionnaires travaillent suivant la règle commune, et ils sont tâchés comme les autres détenus.

*
* *

Le régime lui-même des détentionnaires, tel qu'il est déterminé par l'arrêté de 1872, plus que les diversités d'application que nous avons notées, nous a paru motiver des observations.

La détention figure à l'article 7 du Code pénal parmi les peines criminelles afflictives et infamantes, avec le n° 5 entre les travaux forcés à temps, qui sont classés avec le n° 4, et la réclusion qui est classée avec le n° 6.

La classification comme peine politique résulte des réformes pénales de 1832 et 1850 — c'est-à-dire est intervenue après les révolutions de 1830 et 1848 qui ne lui ont pas enlevé cependant son caractère criminel et son rang dans l'échelle des peines. Distribuée en masse aux

condamnés de la Commune de Paris, reconnus moins coupables que les déportés, elle constituait avec le régime criminel une peine d'exécution particulièrement sévère.

C'est alors que l'arrêté de 1872 est intervenu pour apporter au sort de ces condamnés les adoucissements très remarquables que nous venons de détailler.

Cet arrêté est resté en vigueur, mais il était à peu près inappliqué, les condamnations à la peine de la détention ayant été d'une extrême rareté depuis 1871.

C'est dans de toutes autres circonstances et à l'occasion de la dernière guerre, que la détention a été, pour ainsi dire, exhumée du Code pénal. Si la détention est une peine politique, elle est aussi une peine militaire prononcée par les conseils de guerre. Nous l'avons vue appliquée à des crimes tels que la désertion à l'ennemi, etc.... Que reste-t-il dès lors de commun entre ces crimes et ceux, dits politiques que l'on trouve en des moments d'émeute et de guerre civile ? Est-il donc équitable que les condamnés actuels à la détention, dont l'infraction est des plus graves, bénéficient, pour l'exécution de la peine, des conditions extrêmement favorables que de simples condamnés correctionnels à un an et un jour d'emprisonnement se voient refuser ? Et pourtant la détention demeure qualifiée peine criminelle, disions-nous, et conserve son rang dans l'échelle pénale. C'est si vrai que de nombreux exemples récents nous font voir la commutation de cette peine en celle de réclusion ou d'emprisonnement même pour une durée égale. Il se produit alors cette situation, réellement choquante, que le détentionnaire qui a joui des faveurs de l'arrêté de 1872, tant qu'il a été condamné criminel, est depuis sa commutation en condamné réclusionnaire ou correctionnel, soumis aux rigueurs du régime commun. De même, détentionnaire, il recevait 5/10 sur le produit de son travail, devenu réclusionnaire il est ramené au tarif de 4/10.

Nous avons donc l'exemple d'une répression adoucie d'une infraction majeure, en face de la répression rigoureuse d'infractions moins punissables.

Nous concluons, dans ces conditions, à la revision de l'arrêté du 26 mai 1872.

Un autre point a fait l'objet de réclamations de la part des anciens détentionnaires dont la peine a été commuée en emprisonnement. Ne devraient-ils pas être transférés dans les pénitenciers militaires, dans lesquels sont purgées les peines de plus d'un an de prison prononcées par les conseils de guerre? Ou l'administration civile ne devrait-elle pas leur appliquer un régime analogue à celui des pénitenciers?

Quand on saura que celui-ci comporte des avantages inconnus des maisons centrales, tels que la distribution quotidienne de viande (article 138 de l'instruction sur le régime des établissements militaires) les demandes de cette sorte ne surprendront pas.

DISCIPLINE

1° Locaux disciplinaires ;

2° Sanctions disciplinaires ;

3° Récompenses.

1° *Locaux disciplinaires.*

Ils ont peu changé depuis le dernier rapport général. Chaque maison centrale est pourvue d'un quartier disciplinaire, généralement distinct de la détention et quelquefois nettement séparé, dans une enceinte spéciale, constituant un autre établissement.

La même insuffisance de certains de ces quartiers, tant en ce qui concerne le nombre de cellules que leur aménagement, a été relevée par l'Inspection générale.

Sans insister, eu égard aux circonstances budgétaires, sur les installations d'un mode de chauffage central, nous devons renouveler ici la crainte exprimée en 1911, celle que les directeurs n'hésitent, en hiver, à punir de cellule des détenus qui ont commis de graves infractions à la discipline.

L'Inspection générale conserve sa précédente manière de voir touchant les inconvénients que présenterait la constitution d'une maison centrale de répression, dotée d'un régime disciplinaire plus sévère. Les punitions réglementaires actuellement en vigueur doivent avoir raison des plus mauvaises natures.

Toutefois ne peut-on trouver des moyens de soustraire à l'influence des éléments dangereux et irrémédiablement corrompus les détenus encore amendables ?

La plupart des directeurs de maisons centrales qui ont peu d'illusions sur les possibilités de relèvement des condamnés sous leur autorité, font passer les considérations de cet ordre au dernier rang de leurs préoccupations.

C'est pourquoi nous notons avec satisfaction, en plus de la maison centrale de femmes de Rennes, qui a son quartier d'amendement et sa section d'indisciplinées, l'effort que vient de tenter le Directeur de Loos, dont la carrière s'est d'ailleurs presque toute entière passée dans les colonies pénitentiaires, pour opérer de son initiative personnelle, une sélection entre condamnés primaires et récidivistes.

Cette séparation, que l'agencement des locaux dont dispose ce fonctionnaire ne permet pas de rendre plus complète, a débuté l'année dernière par la constitution d'un atelier de condamnés primaires, elle se poursuit maintenant par la scission en deux parties d'un second atelier. Au réfectoire, sur les cours ces détenus n'ont pas davantage de contact avec les récidivistes. Peut-être serait-il possible d'arriver à une séparation absolue.

Dès aujourd'hui le directeur de l'établissement en question se féli-

cite de rencontrer dans son atelier de choix plus de discipline et plus de bonne volonté au travail.

Cette conception reste malheureusement isolée ; elle aurait pourtant dans toutes les maisons centrales des résultats certainement aussi encourageants, même dans les maisons de force, car les réclusionnaires ont, sans doute, commis un crime plus grave que les correctionnels, mais il s'y trouve peut-être moins de récidivistes et de l'avis de certains spécialistes des questions pénitentiaires, ils sont plus malléables qu'eux.

Pour compléter cette œuvre, il y aurait intérêt à ce que les primaires fussent placés sous la surveillance d'agents choisis parmi les meilleurs, échappant par suite à ce roulement dont nous avons dénoncé le fâcheux effet. Pour l'achever il faudrait arriver à la reconstitution des quartiers d'amendement séparés de la maison centrale. Ces quartiers existaient depuis 1865 dans chaque maison centrale ; ils disparurent successivement par suite du trop prompt découragement des directeurs et de l'accaparement de l'Administration centrale par d'autres problèmes.

Il arriverait peut-être que divers aménagements seraient indispensables pour aboutir à cette renaissance. Qu'on emploie la main-d'œuvre pénitentiaire, s'il en est besoin. Mais il paraît possible de faire revivre les quartiers d'amendement sans constructions coûteuses et conceptions démesurées qui, réclamant un effort budgétaire impossible, seraient vouées à un échec certain.

En ce qui concerne la maison centrale dont nous venons de parler, la présence de bâtiments contigus à l'établissement, appartenant à l'État et précédemment affectés à une colonie pénitentiaire, permettra de réaliser l'opération sans demander au Parlement de crédits particuliers.

Si l'Administration hésite avant de prescrire l'installation des quartiers d'amendement dans toutes les maisons centrales, qu'elle limite l'expérience à cet établissement. Nous croyons qu'elle sera amenée, en présence du succès de l'entreprise, à en décider la généralisation dans tous les cas où cela n'entraînera que des dépenses minimes.

N'est-il pas intéressant de noter en terminant que le règlement sur les établissements pénitentiaires militaires (décret du 26 février 1900, article 6) a prescrit la disposition suivante : « Il est créé dans les pénitenciers et ateliers de travaux publics une section spéciale et isolée pour les récidivistes ».

2° *Sanctions disciplinaires.*

Elles restent décidées par les directeurs siégeant en audience de prétoire de justice disciplinaire.

Le rapport général de 1911 avait déjà formulé au sujet de l'application peu rigoureuse des règlements qui imposent la tenue quotidienne du prétoire, des critiques que les constatations des

Inspecteurs généraux au cours de la récente tournée permettent de reproduire pour 2 ou 3 établissements.

Ainsi, dans une maison centrale — c'est, il est vrai, la moins peuplée — il n'y a prétoire qu'une fois par semaine.

Il importe d'éviter que la prévention ne se prolonge dans une attente injustifiée surtout lorsqu'il y a envoi en cellule immédiat ; le principe posé que toute infraction commise doit être jugée dans les 24 heures demeure aussi impérieux que par le passé. Les directeurs ne doivent donc pas perdre de vue les obligations qui résultent de l'instruction ministérielle du 8 juin 1842 ; qu'il leur soit rappelé de plus qu'ils ne doivent désigner le contrôleur en leurs lieu et place que dans le cas d'absence ou d'empêchement majeur.

Les réclamations des détenus portent parfois sur la difficulté qu'ils éprouvent à se justifier, étant donné la rapidité avec laquelle sont menées ces audiences. L'Inspection générale doit reprendre sur ce point les observations précédentes. Le détenu comparant doit pouvoir faire entendre ses explications.

Pour ce qui est des audiences de réclamations, lesquelles devaient, suivant l'arrêté de 1842, être tenues chaque jour, comme le prétoire lui-même, la pratique dénoncée en 1911, de ne se tenir que chaque samedi, a subsisté.

Nous avons eu l'occasion de constater dans une maison centrale du Nord-Ouest que les détenus devaient d'abord solliciter du directeur, par lettre l'autorisation de se présenter à l'audience du samedi et exposer en même temps le motif de leur demande. Souvent un « sans objet » supprimait, pour ce détenu, le droit qu'il tient des règlements. Il convient que la comparution du réclamant soit effective chaque fois que sa demande n'est pas de plano accueillie ; il est, de plus, désirable qu'elle soit individuelle, c'est-à-dire isolée. Or, cela n'existe que dans peu de maisons et seulement sur une demande spéciale du détenu, qui masque souvent une dénonciation.

La discipline varie d'un établissement à un autre, suivant les conceptions des directeurs ; les uns ne voient dans la sanction que le côté répressif, d'autres, par une plus subtile gradation des punitions, par la pratique des sursis, plus que par la rigueur de la sanction, espèrent trouver un revirement de conscience chez les punis. Les uns comptent sur le harassement physique, qui résulte du séjour à la salle de discipline, d'autres ont foi dans une influence moralisatrice de l'isolement cellulaire ; les uns punissent par la privation de nourriture, les autres par la suppression des envois d'argent ; nous avons même constaté qu'un directeur avait placé l'amende au profit du Trésor au premier rang des sanctions distribuées dans sa maison.

Il nous paraît indispensable que les directeurs se basent, dans l'exercice de cette justice, sur les bulletins de statistique morale de chaque prévenu ; l'antériorité est un premier point dont l'importance est capitale.

Une première infraction à la discipline, à moins qu'elle n'ait revêtu

un caractère de gravité particulier, ne devrait donner lieu qu'à une admonestation sévère; si la seconde infraction ne se présente pas dans un trop bref laps de temps, le sursis à la punition, d'une durée de 15 à 30 jours, variable suivant la nature de l'infraction commise, pourrait être accordé. Les directeurs ne doivent pas craindre d'introduire le sursis dans leur établissement, lorsqu'il y est inconnu.

Nous sommes d'avis que la fixation d'amende ne doit s'appliquer qu'aux infractions résultant de bris, de dégradation ou de détérioration de matières; punir d'une amende de 10 francs un détenu sur lequel a été trouvé un crayon, ne nous semble pas devoir être un exemple à généraliser.

Il est équitable de sanctionner plus légèrement les bavardages à l'atelier ou sur les préaux, qu'aux dortoirs où la possibilité d'un désordre justifie une répression plus rigoureuse qui va souvent, en réalité, jusqu'à la punition de salle de discipline. On doit souhaiter que les privations d'ordre alimentaire soient appliquées judicieusement, qu'il soit fait état de la situation du pécule, en supprimant la cantine aux détenus condamnés qui sont en mesure de s'en procurer, et qu'il ne soit recouru que modérément à la mise au pain sec, le détenu devant conserver une certaine force physique pour continuer son travail.

Les défauts de tâche qui sont le plus souvent dus à la mauvaise volonté des condamnés — nous avons pu nous rendre compte de la modération des tâches — seront sanctionnés dans les mêmes conditions.

Rappelons que les instructions ministérielles n'ont prévu la mise au pain sec que pour 3 jours consécutifs; si la punition s'étend à un plus grand nombre de jours, à 5 ou 6 jours par exemple, il doit exister une interruption de la punition le quatrième jour. Nous avons enregistré une ou deux réclamations sur ce point.

L'envoi à la salle de discipline ou en cellule ne devrait être prescrit que pour des faits dont la gravité est bien établie : désordres, batailles entre détenus, insoumission manifeste.

La durée de la punition sera évidemment proportionnée à la faute commise et aussi à la conduite habituelle du détenu en prison.

Dans tous les cas d'envoi au quartier cellulaire, il y a lieu de rappeler aux agents qu'ils ne doivent porter la main sur les détenus que pour s'assurer de leur personne et s'ils font mine de résister. Toute violence est expressément interdite.

La punition de salle de discipline, qui comporte la marche en sabots, alternée avec un repos d'une immobilité complète sur un dé de bois, pieds fixés au dé, mains fixées aux genoux, constitue une sanction très redoutée; les plus mauvais détenus lui préfèrent même souvent la cellule. Ajoutons que la nourriture des punis ne comprend que la soupe de midi et la ration normale de pain; bien entendu, la privation de cantine est incluse dans la punition.

En salle de discipline, on pratique tantôt une demi-heure de marche pour un quart d'heure de repos, tantôt une alternance de 20 minutes de marche et de repos.

Le rapport général de 1911 avait noté la disparition des salles de discipline dans plusieurs établissements et en avait réclamé la résurrection. Nous les avons retrouvées presque partout; dans une maison centrale pourtant, elle n'était effective que lorsqu'il y avait un certain nombre de punis; dans le cas contraire, l'agent de surveillance recevait pour la journée une autre affectation, et les détenus punis de salle étaient mis en cellule avec les vivres correspondant à leur punition. On ne saurait approuver cette manière de procéder. Même lorsqu'il n'y a que 3 détenus punis de salle, la punition doit être effectuée. Il suffira, en fait, au directeur, de se renseigner sur la situation du quartier disciplinaire au moment où il prononcera la sanction.

Il est un point sur lequel l'attention des directeurs doit être spécialement appelée : c'est l'obligation pour le surveillant de service de faire surseoir à la marche lorsque le puni paraît atteint d'ampoules aux pieds. Le surveillant doit en rendre compte à ses chefs lors de leur passage au quartier et il convient que le médecin de l'établissement qui, régulièrement, devrait visiter les locaux disciplinaires chaque jour, détermine si le réclamant peut être exempté de marche les jours suivants. Le surveillant dépasserait son rôle et engagerait sa responsabilité s'il dressait de suite un rapport contre le détenu pour refus de marche à la salle; c'est ce que nous avons pu toutefois constater dans une maison centrale. Plusieurs détenus avaient été punis de 15 et 30 jours de cellule pour ce motif; dans leurs réclamations à l'Inspecteur général, ils ont fait valoir que le médecin n'était pas venu se rendre compte de leur état et ils ont affirmé que des ampoules aux pieds les avaient empêchés de continuer à marcher.

La punition de cellule n'est généralement redoutée que parce qu'elle entraîne la mise au pain sec 3 jours sur 4; mais, prolongée dans des conditions restrictives elle peut déterminer chez les détenus un affaiblissement général ou une cérébralité morbide qu'il convient de prévenir en faisant examiner très attentivement et à des intervalles rapprochés ces punis par le médecin.

Cependant lorsque le médecin prescrit, dans tous les cas, le rétablissement des vivres après un mois de cellule, nous estimons que cette généralisation est excessive. C'est affaire de constitution physique pour chacun des détenus et non une question de principe; cette bienveillance appliquée automatiquement enlève à la peine son principal caractère répressif et risque d'en diminuer l'exemplarité.

On sait que les directeurs peuvent prononcer eux-mêmes jusqu'à 90 jours de cette punition; le Ministère n'en est avisé que par l'envoi de l'état mensuel de la situation des cellules. Nous estimons que l'Administration supérieure devrait être saisie des circonstances détaillées de l'infraction dès que la punition est signalée comme devant dépasser 30 ou 40 jours de cellule; elle prendrait en ce cas une décision

plus sévère, s'il y a lieu, comme il est fait dans le domaine militaire.

Notons à ce propos, que dans les pénitenciers militaires (qui correspondent aux maisons centrales) la punition de cellule se subit (article 83 de l'instruction du 10 décembre 1900) par périodes de 7 jours séparées par un intervalle de 4 jours, et ne peut être infligée pour plus de 40 jours, c'est-à-dire au maximum pour 4 périodes de 7 jours.

Pendant ces périodes le détenu ne reçoit jamais la soupe du soir et ne reçoit que le quatrième jour celle du matin. Pendant les intervalles de 4 jours, il a tous les jours la soupe du matin mais jamais celle du soir. Le médecin doit visiter tous les jours les cellules.

Outre les cellules proprement dites, il subsiste encore dans les maisons centrales des cachots, situés généralement au sous-sol, ce sont des pièces parfois sans air ni lumière, très humides et pour ainsi dire jamais utilisées. Nous estimons que le temps est passé de ces rigueurs.

Quant à la mise aux fers, cette pénalité a disparu des maisons centrales sauf dans des circonstances très exceptionnelles de rébellion. Un Inspecteur général a pu constater ainsi que les cachots d'un établissement qu'il a visité comportent encore, fixé au mur, un crampon de fer destiné à attacher le puni à la chaîne. Il y est quelquefois recouru pour une période de 7 ou 8 jours.

Nous nous élevons avec force contre son application à des détenus suspects d'aliénation mentale, dont la place, est, non pas au quartier disciplinaire, mais à l'infirmerie.

3° *Récompenses.*

Elles se traduisent soit par des signes extérieurs, des marques distinctives, qui sont susceptibles de créer entre les détenus une heureuse émulation, soit par des avantages d'ordre moral ou matériel.

Les signes extérieurs sont les galons de conduite et de travail, qui sont réglementaires et que les Inspecteurs généraux ont trouvés dans toutes les maisons centrales. Un galon de conduite est attribué après 6 mois sans punition et un second après une nouvelle période irréprochable de 6 mois. Les galons de travail sont attribués dans les mêmes conditions quant à la tâche.

Les avantages moraux ou matériels qui sont le résultat de la bonne conduite ou du travail sont assez variables, les directeurs employant dans la distribution des récompenses des méthodes aussi différentes qu'en matière de punitions.

Dans certaines maisons, les titulaires des galons mangent au réfectoire à une table spéciale, par opposition aux punis de pain sec, séparés aussi du reste des autres condamnés, et nous avons trouvé un directeur qui envisage le moyen d'autoriser les détenus deux fois galonnés à manger dans des assiettes de faïence au lieu de la gamelle de métal.

La possibilité d'être autorisé à porter des chaussures, ou d'envoyer une ou plusieurs correspondances supplémentaires est très appréciée

des détenus, aussi bien que la possibilité de recevoir des secours périodiques plus élevés ou exceptionnels. L'élévation du montant quotidien de la fourniture en cantine a eu encore une influence digne de remarque.

Certain directeur a cru pouvoir autoriser le port de la moustache et des cheveux dans les 6 derniers mois de la détention, au lieu des 3 mois expressément fixés par les instructions ministérielles; en précisant même qu'après 2 années sans punition cette mesure de bienveillance pourrait intervenir. Le résultat de cette mesure permettrait à un détenu condamné à 5 années d'emprisonnement de porter cheveux et moustaches pendant les 3 dernières années de sa peine.

Dans un autre ordre d'idées, nous avons constaté la distribution de ration supplémentaires, un ou deux jours par semaine, quelquefois plus, suivant les galons; nous ne nous élevons pas contre une décision de cette nature, quoiqu'elle constituerait, si elle se généralisait, une dépense importante pour le Trésor, encore faudrait-il cependant que l'Administration centrale autorisât l'introduction de semblables faveurs, mais nous ne saurions l'approuver lorsque les gamelles supplémentaires sont prises sur la part normale des détenus.

Il est encore un moyen pour l'Administration de reconnaître la bonne volonté d'un détenu; c'est de lui attribuer un poste de faveur, qui lui assure moins de contrainte, ou une certaine autorité morale sur les autres condamnés.

Cela peut se manifester de deux façons. Dans un premier cas le détenu continue à vivre la vie pénitentiaire, mais il est moniteur ou prévôt. Le sou quotidien qui lui est alors attribué ne constitue un appât suffisant que s'il s'y ajoute un complément en nature. Le prévôt a, au surplus, un service qui lui fait assumer la responsabilité de la bonne tenue, dans les dortoirs, et q ui es de plus fatigant, puisqu'il doit veiller debout sur le sommeil des autres; nous avons vu fonctionner le service à raison de deux prévôts par dortoir et c'est excessif puisque cette manière de procéder a pour effet d'imposer au prévôt une veille de la moitié de la nuit, ou à raison de 4 prévots par dortoir ce qui limite à 3 heures le temps de veille de chacun d'eux. Pourquoi n'envisagerait-on pas la suppression de cet emploi? Il suffirait que dans les dortoirs cellulaires un déteuu fût autorisé à coucher près de la sonnette d'alarme.

Il est difficile à un prévôt de dénoncer aux surveillants tous les bavardages qu'il surprend, les fumées qui s'élèvent des cases grillagées ou des couches. Et quelquefois, dans les dortoirs en commun, n'est-il pas un complice muet ou l'agent de guet qui signale l'arrivée de la ronde?

Le condamné choisi par la direction peut aussi être soustrait du milieu démoralisant de la détention; comptable, il est séparé du reste de l'atelier; aide-magasinier, cuisinier du mess, balayeur ou cuisinier, il jouit d'une plus grande liberté ou de menus avantages. Seule sa rémunération reste inférieure à celle des travailleurs en ateliers et c'est

regrettable que l'Administration, pour témoigner à un condamné sa satisfaction, ne soit pas en mesure de lui assurer un salaire au moins égal à celui de l'atelier. Ce point fera l'objet de développement dans la troisième partie de ce rapport (Travail).

Le plus sûr stimulant pour les détenus, susceptibles de comprendre l'intérêt de se bien conduire pendant leur séjour en maison centrale, ce serait encore — le quartier d'amendement n'existant pas comme échelon intermédiaire obligatoire — la perspective de la libération conditionnelle, dont l'objet essentiel, l'Inspection générale croit devoir le rappeler, est de sanctionner le degré d'amendement des condamnés.

Toutefois, dans les conditions actuelles, le mécanisme de la libération conditionnelle est imparfait. Les patronages n'existent guère, à vrai dire, auprès des maisons centrales et la plupart des détenus arrivant à moitié de leur peine, se trouvent dans l'impossibilité de se procurer le certificat de travail à la sortie qui est régulièrement indispensable pour que le dossier soit transmis au Ministère.

Dans telle maison centrale d'un effectif de 700 détenus, 250 détenus se trouvant à moitié peine n'ont pu être proposés au Ministre pour cette raison. Il semble bien pourtant qu'il ne serait pas impossible de réunir ou de reformer des sociétés de patronage auprès de maisons urbaines telles que Beaulieu, Loos ou Nîmes.

L'Administration se devrait de faciliter le développement d'asiles de libérés, tels que celui qui fonctionne à Couzon-au-Mont-d'Or (Rhône) ou à Melun. En outre, la situation prendrait une toute autre tournure s'il existait, comme nous l'avons demandé ci-dessus, des quartiers d'amendement.

Enfin, il y a des détenus qui ne rentrent pas dans les conditions de la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle : ce sont les étrangers, puis les Français dont la moitié de la peine n'est pas encore subie, mais qui, par une conduite exemplaire en détention, par des indices certains de relèvement, se montreraient dignes d'une mesure de clémence. C'est l'objet des états de propositions de grâce et de remise de peine que l'Administration est appelée à dresser chaque semestre et à soumettre à la Commission des Grâces.

On doit constater ici que, dans plusieurs maisons centrales, aucune grâce n'est intervenue depuis des années.

INSTRUCTION

École. — Bibliothèque.

Il n'est pas inutile de rappeler que si les maisons centrales sont toutes dotées d'un instituteur, ce fonctionnaire est resté l'instituteur-comptable qui a été banni de la terminologie du personnel pénitentiaire pour subsister, dans la réalité, plus comme comptable que comme instituteur.

D'une manière générale, l'instituteur sert de secrétaire au directeur, avec lequel il dirige la circonscription pénitentiaire dont le siège est à la maison centrale. C'est lui qui prépare les travaux un peu confidentiels, notices annuelles des surveillants, correspondance avec l'entreprise, parfois il coopère aux travaux du greffe, rédigeant les propositions de libération conditionnelle et les états de grâces, plus rarement il pénètre dans la détention et s'il arrive qu'il remplisse son emploi d'instituteur c'est vraiment peu fréquent.

Nous sommes obligés de voir encore dans ce fait une nouvelle manifestation de l'état d'esprit qui persiste chez la plupart des directeurs, pour lesquels la question de l'amendement est illusoire.

Sans rien exagérer en sens contraire, c'est pourtant par l'école et, davantage, par des causeries que des résultats pourraient être obtenus dans cet ordre d'idées ; c'est là le rôle essentiel de l'instituteur, aussi bien dans les prisons d'adultes que chez les pupilles de l'Administration pénitentiaire.

Les bibliothèques des maisons centrales ne fournissent à cet égard qu'un aliment incomplet. En effet, la bonne volonté du détenu au début de son relèvement est toute passive ; il importe qu'elle soit guidée et même aiguillonnée par l'instituteur. Les lectures et conférences du dimanche (ou quotidiennes au réfectoire, auxquelles on a renoncé) peuvent aider des tentatives de régénération.

A Loos, où le directeur consacre une grande part de ses efforts à l'amendement des condamnés, nous avons trouvé l'école fonctionnant chaque jour, divisée en trois cours, l'un d'illettrés, le second de demi-illettrés, placés sous la garde de 2 moniteurs détenus, le troisième, un peu plus avancé, dirigé par l'instituteur lui-même. Allant au-delà des instructions ministérielles, l'école comprend quelques illettrés de plus de 30 ans. Le nombre total des élèves varie de 30 à 50.

L'école ne devrait être interrompue que pendant les vacances de l'instituteur et non pendant les périodes de vacances scolaires normales.

Nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'apprendre à ces détenus le programme du certificat d'études : des rudiments d'arithmétique et de grammaire doivent leur suffire. La géographie est accessoire, et l'histoire doit être anecdotique et servir de base à des développements moraux, en exaltant le courage des uns, le patriotisme des autres, etc...

L'Inspection générale renouvelle les vœux qu'elle a formulés en 1911 et réclame instamment la réorganisation des écoles dans un sens pratique et moralisateur.

Bibliothèque.

C'est par l'intermédiaire de la maison centrale de Melun, chargée des reliures, que les autres établissements pénitentiaires sont pourvus de livres.

Au lendemain de la guerre, après une interruption presque totale de ce service, il a été indispensable de reconstituer la plupart des bibliothèques. Un stock important devait être constitué pour remplacer bon nombre de livres usagés et inutilisables. Certaines maisons centrales ont été à cet égard plus favorisées que d'autres, nous trouvons par exemple plus de 4.000 livres ici, et là, 800 à peine. A Fontevrault même les livres utilisables ne dépassent pas 150 à 200.

Le choix des livres n'a pas été toujours judicieux ; déjà en 1911, l'Inspection générale avait pu critiquer la présence dans ces bibliothèques de trop de récits d'aventures rocambolesques et de trop de romans policiers. Nous insisterons sur l'intérêt qui s'attacherait à ce que des manuels professionnels fussent mis en plus grand nombre dans les mains des condamnés.

Il serait désirable, d'autre part, de voir augmenter la dotation de certaines maisons en livres étrangers ; ainsi sur 700 détenus, la maison centrale de Nîmes, n'en compte en moyenne que 2/3 de français. Elle contient plus de 100 Italiens, près de 40 Espagnols, au total, des détenus de 26 nationalités différentes.

Le mode de distribution généralement appliqué, c'est-à-dire, un livre chaque mois, nous semble être insuffisant : les échanges devraient être effectués bimensuellement ou même hebdomadairement.

Il peut arriver avec le système en vigueur qu'un condamné, même à une longue peine, ne puisse terminer à l'établissement l'ouvrage commencé ; tels ouvrages (certaines collections populaires de la Bibliothèque nationale et de l'œuvre de Victor-Hugo), sont répartis en opuscules de 60 pages, et il en faut une dizaine pour achever l'ouvrage. Pour peu que plusieurs détenus le suivent de leur côté, il s'écoulera bien 2 ans d'intervalle entre la lecture du premier et du dernier tome. C'est pourquoi il convient de doubler et de tripler certains ouvrages, et il n'y a qu'un intérêt très limité à faire l'acquisition d'opuscules qui devront être reliés comme les autres livres plus importants.

La même diversité de procédés, signalée en 1911 au sujet des autorisations d'achats de livres par les détenus, règne dans les maisons centrales ; il existe des directeurs qui interdisent l'envoi de toutes sortes de livres, d'autres font quelques exceptions, d'autres imposent comme conditions préalable l'achat par l'Administration, qui a en effet pour avantage de ne donner prise à aucune critique touchant la possibilité de communication du détenu avec l'extérieur par ce moyen.

Il conviendrait de prendre à cet égard une mesure uniforme.

COMMISSION DE SURVEILLANCE

L'Inspection générale ne peut que se référer à cet égard à son rapport d'ensemble de 1911. Les mêmes lacunes seraient à signaler.

SERVICE DE SANTÉ. — HYGIÈNE

1° *Personnel.*

Il existe dans chaque maison centrale une infirmerie confiée à un ou deux surveillants infirmiers, aidés de détenus. Ces agents sont chargés, outre le maintien de la discipline dans l'infirmerie, de l'application des prescriptions médicales et de la distribution des médicaments.

Nous entrons par conséquent en contact dans ce chapitre, avec le médecin, le pharmacien et les infirmiers.

Le médecin. — Le règlement du 5 juin 1860 (sur le service de santé des maisons centrales) reste en vigueur.

Il suppose la présence biquotidienne du médecin à l'établissement puisqu'une seconde visite de l'infirmerie y est prévue.

La situation des maladies en cours, peut, sans doute, à certaines périodes, permettre au praticien de se dispenser de cette seconde visite. Mais toujours est-il qu'une visite sérieuse de la maison centrale, effectuée chaque jour, est jugée indispensable par le règlement. Cette disposition doit être maintenue.

Un certain nombre de médecins que les Inspecteurs généraux ont vus au cours de la tournée de 1923, sont loin de s'assujettir à cette obligation. Il convient qu'ils soient invités à fournir un concours plus régulier. Quelques-uns ont objecté que les honoraires de l'Administration pénitentiaire ne justifiaient pas de leur part une assiduité plus marquée ; d'autres, auxquels les directeurs avaient déjà fait des remarques, se déclarent prêts à quitter le service de l'établissement et défient l'Administration de leur trouver un successeur disposé à soustraire à sa clientèle plus de temps que lui-même.

Le décret du 23 octobre 1920, qui a uniformisé le traitement des médecins à 2.000 et 2.500 francs suivant la catégorie des établissements n'a pas tenu compte de la situation géographique. Il y a telles maisons qui sont très éloignées d'un centre, comme Clairvaux ou Fontevrault. Là se trouve un médecin interne, c'est-à-dire logé par l'État ; d'autres sont à proximité mais hors d'un centre, et il arrive que le médecin doit perdre en allées et venues pour le service de l'État, une part importante de sa matinée ; pour peu que son service à la maison centrale soit chargée, c'est l'impossibilité pour lui de voir ses clients le matin.

Dans ces conditions, il semble qu'une revision de l'indemnité pourrait être envisagée. Toutefois il faudrait obtenir des médecins une visite quotidienne et veiller en conséquence à ce que la revision de l'indemnité eût sa contre-partie où cela est nécessaire dans l'amélioration effective du service.

Il y aurait encore intérêt à ce que la visite du médecin fût non seulement quotidienne mais effectuée à la même heure ou à une heure connue d'avance. On éviterait ainsi aux détenus inscrits

pour la visite une perte de temps considérable qu'ils subiraient s'ils restaient à attendre, inoccupés, dans la salle de consultations, un médecin qui peut être empêché ou ne vient pas. C'est ce que nous avons constaté.

Dans une maison centrale, le directeur, afin d'éviter aux détenus cette station prolongée, fait maintenant annoncer par une sonnerie de cloche que le médecin est signalé. De cette façon le travail n'est interrompu que le temps strictement nécessaire.

Les inexactitudes des médecins peuvent avoir sur la santé des détenus qui sollicitent un examen des répercussions majeures lorsque la maladie s'est aggravée ; elles ont cet autre résultat que les détenus, plus nombreux à la visite — nous avons vu certain jour 70 détenus à la visite après 3 jours d'absence du médecin — sont l'objet d'une consultation hâtive et forcément superficielle. Les examens se précipitent et ne peuvent être effectués dans de bonnes conditions.

En outre, l'Inspection générale appelle l'attention de l'Administration centrale sur la question de la suppléance des médecins. Celle-ci n'est soumise qu'à une réglementation insuffisante.

Suivant le décret du 5 juin 1860, article 45, en cas d'absence ou de maladie du médecin, le préfet, sur la demande du directeur, attribue par intérim les fonctions de médecin à un docteur en médecine de la ville la plus voisine. La rémunération du suppléant n'étant nullement fixée, c'est au médecin titulaire qu'il appartient d'assurer les conditions de sa suppléance, c'est-à-dire d'abandonner une part de son indemnité au confrère qui le remplace. Or, lorsque cette suppléance se présente dans des conditions particulièrement difficiles ou trop onéreuses pour le médecin titulaire, c'est le service de la maison centrale qui en souffre, mais, en égard aux difficultés financières, l'Inspection générale ne peut cependant proposer de mettre les frais de suppléance à la charge de l'État, ni, d'ailleurs, que celui-ci intervienne dans les règlements de comptes du titulaire et du suppléant.

Les Inspecteurs généraux ont recueilli quelques doléances de détenus au sujet de certaines affections qui ne pouvaient être soignées comme ils le demandaient, sans le secours d'un spécialiste, chirurgien, oculiste, dentiste, etc... Seules les prisons parisiennes en sont dotées ; aussi le transfert à l'infirmerie de Fresnes est-il autorisé lorsqu'un traitement chirurgical est envisagé. Il ne paraît pas possible d'attacher à chaque maison centrale des dentistes ou oculistes sans entraîner l'ouverture de dépenses importantes. L'Administration a prévu l'attribution d'honoraires particuliers à des médecins aliénistes. Ceci est justifié, même à un point de vue strictement pénitentiaire, puisque de cet examen dépendra la libération du condamné, mais cet examen devrait pouvoir n'être confié qu'à un aliéniste qualifié. Il est, au surplus, toujours facile de faire appel à l'un des médecins de l'asile le plus proche.

Le pharmacien.—Il y a beaucoup moins à dire du service pharmaceutique, dont l'objet est plus limité et qui ne fait que suivre de très près celui du médecin. Il suffit que le pharmacien vienne à la maison centrale aussitôt après la visite de celui-ci pour effectuer les préparations prescrites. Si le médecin ne vient que 2 ou 3 fois par semaine le pharmacien ne saurait être critiqué de ne pas apporter dans son service une plus grande assiduité.

Le décret susvisé du 26 octobre 1920, qui a uniformisé le traitement des médecins, a attribué aux pharmaciens, suivant la catégorie des maisons centrales, des indemnités annuelles de 1.000 ou 800 francs. Les Inspecteurs généraux n'ont pas recueilli de doléances au sujet du montant de cette indemnité. Nous ne pensons pas, au surplus, qu'un relèvement serait justifié.

L'étude de la comptabilité de la pharmacie fera l'objet de remarques spéciales dans la comptabilité de l'économat avec laquelle il fait corps.

Infirmiers. — Il est nécessaire que les malades des infirmeries soient placés sous une surveillance constante ; la présence d'un agent, au minimum, est donc de règle. Mais son rôle n'est pas seulement celui d'un gardien et ne se borne pas à faire état de ce que les malades restent des détenus ; il doit contribuer à les soigner.

Cet emploi ne saurait, dans ces conditions, être laissé au hasard du roulement. Logiquement, il doit en être de même pour la suppléance de l'infirmier, lorsqu'il n'existe qu'un seul poste de titulaire, pendant les heures de repas, ses jours de congé, et de repos hebdomadaire et de garde. Remarquons que l'infirmier n'est pas exonéré du service de garde de nuit.

Il prend donc la garde au roulement, à l'infirmerie de préférence. Mais les autres nuits l'infirmerie sera sous la surveillance des agents désignés par la voie du roulement.

Le plus souvent, ce n'est qu'après plusieurs années de service à l'infirmerie qu'un agent est capable de donner des soins utiles aux malades. On devrait, dès lors, exiger des connaissances spéciales de tout agent qu'il s'agit d'affecter à cet emploi.

L'Inspection générale envisage à nouveau la possibilité de reprendre le projet auquel s'est arrêtée l'Administration en 1909 : la création d'un personnel d'infirmiers diplômés ou soumis à un concours spécial, création qui correspondait à une suppression égale d'emplois dans le personnel de surveillance et ne constituerait, par suite, aucune dépense supplémentaire.

Détenus infirmiers . — Leur nombre varie suivant les maisons. Il y a toujours, parmi les détenus attachés au service d'infirmerie, un comptable et un cuisinier ; mais, dans certaines maisons on a multiplié les emplois annexes, baigneurs, désinfecteurs, préparateurs, qui pourraient, sans inconvénient, être réduits sinon supprimés.

Quant aux infirmiers des salles de malades, nous avons constaté l'existence de deux conceptions opposées; celle qui prévoit la présence constante d'un détenu infirmier dans chaque salle ; celle pour laquelle

cette présence n'est pas indispensable. Ainsi, nous avons visité une maison centrale où il n'existait qu'un infirmier pour les trois salles occupées.

Le choix du détenu infirmier à placer en contact avec les malades, est aussi délicat que celui du surveillant. Il demande d'indispensables garanties de plusieurs ordres sur lesquelles point n'est besoin d'insister.

La porte de chaque salle restant fermée à clé, il convient que les malades soient en mesure d'appeler à l'aide. S'il y a dans la pièce un détenu infirmier, c'est à lui qu'il appartiendra de rendre personnellement, s'il le peut, le service demandé, ou d'appeler le surveillant, voire le médecin. S'il n'y a pas de détenu infirmier, les salles devraient être munies de sonnettes d'appel, soit auprès de chaque lit, soit près du lit d'un malade capable de l'atteindre sans difficulté.

Nous aurons l'occasion de revenir sur le régime alimentaire de l'infirmerie — malades et détenus infirmiers — en traitant, dans la troisième partie du présent rapport, du régime alimentaire.

Malades.

1° Surveillants. — Les maisons centrales ont toutes dans l'infirmerie une ou plusieurs salles destinées à recevoir les agents malades. Mais, soit que les conditions d'hygiène ou de confort soient insuffisantes, soit plutôt qu'ils préfèrent le traitement à domicile, quelles que soient ces mêmes conditions hygiéniques, les agents utilisent rarement les salles spéciales de l'infirmerie.

Dans un établissement où les congés de maladies sont donnés avec une mesure qui prouve autant la robustesse des agents que la conscience du médecin, nous avons trouvé 13 journées de repos à l'infirmerie en 1922 (et 2 seulement en 1923) contre 230 jours à domicile.

Dans un autre où l'on serait en droit de penser qu'il y a le minimum possible de malades, étant donné son climat recherché, le médecin a généreusement alloué, en 1921, 1.442 journées de repos à domicile, 718 en 1922 et 579 pendant le premier semestre de 1923. Certain agent dont on savait pertinemment qu'il avait passé la nuit au café, se présentant le lendemain à la visite, se voit attribuer plusieurs jours de repos pour fatigue générale. Une pareille mansuétude est des plus fâcheuses; elle incite les agents médiocres à tous les abus, et décourage ceux qui ont le sentiment de leur devoir professionnel.

On peut se demander si les surveillants appelés à bénéficier de tels repos les auraient sollicités s'ils avaient entrevu la perspective d'un séjour à l'infirmerie.

C'est pourquoi il importe d'améliorer les locaux d'infirmerie et d'assurer les malades d'y trouver une installation plus conforme aux conceptions modernes de l'hygiène des salles d'hospitalisation. Alors l'Administration pouvant offrir, aux surveillants reconnus malades, des salles convenables, le traitement à domicile deviendra

exceptionnel, au lieu d'être le plus fréquent, et on obviera aux abus signalés.

2° Détenus. — Le rapport d'ensemble de 1911 avait donné au sujet de la mortalité dans les maisons centrales, des indications statistiques que nous croyons devoir mettre à jour et compléter.

Le tableau ci-après mentionne, avec la population moyenne de chaque établissement, le nombre de journées d'infirmerie et le nombre de décès pour les années 1910, 1914, 1919 et 1923.

Il résulte de ces tableaux que le nombre de journées d'infirmerie est en augmentation sensible en 1919. Cela tient d'une façon générale à la moindre résistance qui a suivi la période des restrictions alimentaires, et plus spécialement à l'épidémie de grippe qui a sévi en 1919. Elle a pu être combattue facilement dans la plupart des maisons centrales d'hommes; les femmes en ont souffert davantage.

Nous pouvons noter que si la mortalité ne paraît plus aujourd'hui en excédent sensible sur la période d'avant guerre, le nombre des journées d'infirmerie est resté fort au-dessus des chiffres de 1910 et 1913.

Il convient de signaler une épidémie de fièvre typhoïde à la maison centrale de Montpellier en 1920. Sur 31 cas nettement caractérisés, il s'est produit 4 décès.

Nous noterons pour mémoire la très exceptionnelle apparition du scorbut, qui a sévi pendant l'occupation allemande, à Loos, et qui a occasionné 2 décès.

En dehors de ces accidents, la mortalité dans les maisons centrales est remarquable par la place terrifiante qu'y prend la tuberculose.

La moitié des décès lui est officiellement imputable, mais il y a lieu d'ajouter aux cas nettement diagnostiqués de tuberculose pulmonaire, certaines bronchites spécifiques, certaines adénites qui doivent être assimilées.

Il y a là une situation des plus critiques. Quand les détenus entrent en maison centrale, il s'agit d'individus de mauvaise moralité, mais, dans l'ensemble de santé normale. Il importe au plus haut point que la société ne retrouve pas, à l'expiration de la peine, avec la même moralité, des malades. Il est d'intérêt général de ne pas remettre en circulation des tuberculeux qui sont une cause aggravée de danger social à tous points de vue.

Pour les divers contrôles d'hygiène générale, pour la défense contre les maladies transmissibles, pour la lutte antituberculeuse, il conviendrait à tous égards d'établir une liaison continue entre le service médical des maisons centrales et l'Inspection départementale d'Hygiène dont l'action peut être des plus utiles pour la mise au point particulière des diverses mesures prophylactiques nécessaires.

En raison des exemples d'aliénation mentale qu'il n'est pas exceptionnel de constater dans les maisons centrales, il a paru nécessaire d'envisager l'installation, dans chaque établissement, d'une cellule

MAISONS CENTRALES	1910			1913	
	POPULATION au 31 décembre.	JOURNÉES d'infirmerie.	DÉCÈS	POPULATION au 31 décembre.	JOURNÉES d'infirmerie.
Beaulieu (Caen).....	665	7.988	18	577	9.085
Clairvaux.....	704	7.488	15	1.210	17.206
Fontevrault.....	690	9.184	12	698	11.147
Loos.....	632	6.490	6	773	(1)
Melun	658	6.262	12	633	7.196
Nîmes.....	608	7.977	15	747	10.353
Poissy.....	889	4.153	13	956	4.769
Riom.....	307	4.825	22	381	3.995
Thouars.....	477	3.860	11	438	4.539
Montpellier.....	175	4.138	5	240	5.475
Rennes.....	359	10.255	5	486	11.873
TOTAUX.....	6.134	72.620	134	7.139	83.631

(1) Les livres de l'infirmerie et les statistiques ont disparu durant l'occupation allemande.

(2) La maison centrale de Loos, endommagée par les bombardements, n'avait pu recevoir en 1919

DÉCÈS	1919			1923		
	POPULATION au 31 décembre.	JOURNÉES d'infirmerie.	DÉCÈS	POPULATION au 31 décembre.	JOURNÉES d'infirmerie.	DÉCÈS
13	716	7.847	37	410	4.187	9
21	1.495	20.252	55	933	16.934	15
21	960	12.740	85	629	16.346	19
24	77	(2)	(2)	698	9.349	5
14	1.067	10.156	41	691	5.652	15
30	685	23.414	102	690	20.475	24
41	1.018	14.448	147	977	7.625	34
14	690	9.719	46	370	4.115	20
27	573	8.638	23	421	12.720	9
5	323	11.891	14	260	10.271	10
8	560	11.142	37	530	9.228	12
218	8.164	130.337	590	6.609	116.902	172

document ne permet de rétablir le nombre de journées d'infirmerie en 1913.

petit nombre de condamnés qui est progressivement revenu à la moyenne d'avant guerre.

capitonnée; les médecins ne la jugent pas indispensable; certains même estiment qu'il serait possible d'observer de tels malades dans les meilleures conditions — en attendant l'intervention de l'aliéniste consultant appelé de l'asile le plus proche (circulaire du Garde des Sceaux, du 25 janvier 1914) — dans des locaux annexes de l'infirmerie, aménagés de telle façon que les présumés aliénés ne puissent gêner les malades en traitement et qu'ils puissent, dans ces locaux correctement éclairés et aérés, conçus pour s'opposer aux risques d'accident et de suicide, être l'objet d'une surveillance constante.

Pour l'aménagement des cellules capitonnées, des devis ont été présentés d'une diversité extraordinaire de prix, passant de 1.000 à 11.000 francs. Si l'Administration se décide à ces travaux, il importera de fixer un chiffre limite de dépenses qui ne laissera place à aucune dépense inconsidérée.

Prophylaxie antivénérienne. — Le Ministère de l'Hygiène sociale a, en 1922, organisé, d'accord avec le Ministère de la Justice, la lutte antivénérienne dans les principaux établissements pénitentiaires. Ce service de traitement fonctionne actuellement dans les maisons centrales et dans une cinquantaine de prisons départementales.

Les médecins chargés de l'assurer sont, autant que possible, des spécialistes, que l'Administration pénitentiaire laisse au Ministère de l'Hygiène le soin de désigner. Celui-ci s'adresse, en conséquence et sauf exceptions motivées, aux praticiens placés à la tête des dispensaires antivénériens. Il trouve à cette façon de procéder, en dehors de l'intérêt qu'il y a à faire appel à des médecins spécialisés, l'avantage d'établir plus d'unité dans la lutte antivénérienne. Dans quelques cas cependant, notamment pour les maisons centrales éloignées des villes où existe un dispensaire antivénérien, Clairvaux, Fontevrault, Riom, Melun et Thouars, c'est le médecin de l'établissement qui assure le service. Il en est de même dans quelques prisons départementales où le médecin de l'établissement est particulièrement compétent en vénérologie.

Le service antivénérien des prisons est organisé de la façon suivante:

Tout détenu adulte (prévenu ou condamné, homme ou femme) reçoit, par les soins du surveillant-chef, au moment de son entrée, une notice indiquant qu'il peut demander les soins qu'exige son état. Dans un certain nombre d'établissements, cet avis est donné par des affiches placées dans les locaux en commun. Les détenus ayant manifesté cette intention sont présentés au médecin de l'établissement qui prescrit, s'il y a lieu, leur envoi à la consultation du spécialiste. Sont également adressés à celui-ci tous les détenus chez lesquels l'existence d'une affection vénérienne est constatée à l'occasion d'une autre maladie.

Ces vénériens sont alors l'objet du traitement voulu, soit qu'ils présentent des manifestations apparentes, soit que l'examen de leur sang démontre qu'ils sont en puissance de syphilis.

Le Ministère de l'Hygiène a pris à sa charge les frais d'application de ces mesures. Il fournit, dans les mêmes conditions que pour ses dispensaires antivénériens, les médicaments que le médecin traitant exprime le désir de recevoir. Les uns sont, sur simple demande, adressés par le Service central de Prophylaxie antivénérienne du Ministère de l'Hygiène sociale; les autres sont achetés par la prison et remboursés par ce ministère sur production des factures. Il en est de même pour les instruments et le petit matériel nécessaires au fonctionnement du service.

Les examens de sang sont effectués dans les mêmes conditions que pour les consultations relevant du Ministère de l'Hygiène, c'est-à-dire par envoi à des laboratoires désignés et aux frais de ce ministère.

A la fin de chaque semestre, une statistique établie par les soins du médecin traitant est adressée à l'Administration pénitentiaire et au Service central de Prophylaxie.

Telle est l'organisation très simple de la lutte antivénérienne dans les établissements pénitentiaires où il importe de combattre une maladie sociale qui y est trop souvent constatée.

Il resterait à déterminer définitivement si les maladies vénériennes autres que la syphilis doivent rentrer dans les attributions du médecin spécialiste ou ressortir du médecin de la maison centrale. Il résulte des constatations faites que les deux méthodes sont usitées et que des difficultés se sont produites à cet égard.

Soins de propreté.

L'amélioration des prescriptions réglementaires en cette matière fermement réclamée par l'Inspection générale a été partout réalisée. Nous avons pu voir dans toutes les maisons centrales d'hommes l'installation d'un service de bains-douches, comportant une batterie simple ou double de cabines, dont le nombre varie de 12 à 20; les mieux comprises laissent place à un mouvement des détenus qui permet le déshabillage des uns, et le rhabillage des autres; on peut avec ce système doucher toute la population de l'établissement le plus peuplé en 2 séries et la durée de l'opération ne dépasse pas 2 heures.

Au moment de la guerre, on avait envisagé la possibilité de donner à chacun sa douche hebdomadaire; on s'en tient en général aujourd'hui à une douche par quinzaine, pour des raisons tirées notamment des difficultés et du coût du chauffage.

Il serait désirable de revenir à la douche du dimanche, tout au moins en été; mais il est indispensable, en tout cas, que les directeurs ne fassent pas porter les restrictions au-delà de 15 jours.

L'usage des bains en baignoires a pour ainsi dire disparu, sauf sur prescriptions médicales. Il reste bien des baignoires dans le service des valides, mais l'État pourrait les reprendre et, soit les affecter à d'autres établissements, soit les vendre, les infirmeries en étant suffisamment pourvues pour faire face aux besoins.

Les Inspecteurs généraux ont pu critiquer plus sévèrement en cours de leurs tournées de 1923 la façon dont les soins quotidiens avaient été compris. Les lavabos des dortoirs sont le plus souvent insuffisants, certains ne comportent que 4 prises d'eau pour une population de 50 détenus; nous avons même constaté que dans une maison centrale de l'Est la plupart des dortoirs ne possèdent pas de lavabos, et que le lavage des condamnés avait lieu à l'atelier. Combien est-il hâtif et fragmentaire !

Il est de toute nécessité qu'une amélioration très notable soit apportée à cette situation.

TROISIÈME PARTIE

Bâtiments, Greffe et Comptabilité, Économat, Régime alimentaire, Travail.

A. — BATIMENTS

L'entretien et les réparations qu'il eût été parfois nécessaire d'apporter aux bâtiments, n'ont pas été, naturellement, poursuivis depuis 1914, avec la même régularité que par le passé. Pendant la durée des hostilités, les difficultés rencontrées pour se procurer la main-d'œuvre et parfois les matériaux nécessaires, rendaient ces ajournements forcés. La guerre finie, le manque de crédits vint, le plus souvent, empêcher de reprendre les travaux dont l'urgence s'était cependant accrue. Au cours des tournées qui ont été effectuées dans les maisons centrales depuis la guerre, l'Inspection générale a été amenée à signaler, pour presque tous les établissements, l'intérêt réel et parfois l'urgente nécessité de ces travaux renvoyés sine die faute de crédits. Sans doute, convient-il plus que jamais à l'heure actuelle, de réaliser par une compression rigoureuse des dépenses publiques, les économies qu'impose la situation présente; toutefois, le corps des Inspecteurs généraux chargé du contrôle de l'exécution du budget des Services pénitentiaires, croit devoir, sans insister autrement, appeler l'attention sur le danger de ces atermoiements successifs de travaux reconnus indispensables, qu'il faudra cependant se résoudre à exécuter un jour et, le plus souvent, dans des conditions d'autant plus onéreuses que l'on aura attendu davantage.

La plupart des maisons centrales ne sont pas encore pourvues de l'électricité. Certaines sont éclairées au gaz, quelques-unes au pétrole. L'Administration poursuit activement à l'heure actuelle, la réalisation de l'installation de l'éclairage électrique dans un certain nombre d'établissements. Il est à souhaiter que cette amélioration indispensable

soit effectuée partout où elle n'existe pas, le plus tôt possible. L'éclairage électrique présente, en effet, l'avantage appréciable d'être d'une dépense moindre, et de donner, pour le service de surveillance de nuit, des garanties de sécurité indiscutables.

La question de l'évacuation des matières usées mériterait également d'être résolue. Tout a été dit, du reste, sur les graves inconvénients que présente l'usage de ces trop nombreuses tinettes mobiles, qui sont un défi à l'hygiène en toute saison, mais plus particulièrement en été. Il convient de reconnaître toutefois, que la situation spéciale de certaines maisons centrales rend malaisés certains travaux d'assainissement.

A la suite de la dernière tournée, il a paru intéressant de dresser un relevé des sommes nécessaires à la remise en état de chaque maison centrale; le voici pour tous les établissements, y compris ceux d'Alsace et de Lorraine, à la seule exception de Loos, dont la reconstruction en cours est effectuée au moyen des sommes versées au titre des dommages de guerre :

	francs.
Maison centrale de Caen	259.000
— — Nîmes	48.500
— — Poissy	30.000
— — Melun	90.000
— — Riom	94.650
— — Fontevrault	150.000
— — Clairvaux	35.000
— — Thouars	53.000
— — Ensisheim	124.100
— — Rennes	74.000
— — Montpellier	125.400
— — Hagueneau	109.200
SOIT AU TOTAL	1.192.850

En chiffres ronds : 1.200.000 francs. D'ailleurs ces prix, qui malgré les calculs sérieux auxquels ils ont donné lieu, ne sauraient être considérés que comme approximatifs, ont été établis au mois de décembre 1923. Il est possible qu'au moment de la publication du présent rapport ils aient subi des modifications.

L'Inspection générale ne peut qu'exprimer le vœu de voir les travaux d'entretien reprendre leur cours normal comme par le passé, année par année, et utiliser dans la plus large mesure, pour leur réalisation, la main-d'œuvre pénale.

Secours contre l'incendie.

Toutes les maisons centrales possèdent un matériel d'incendie variable, rarement moderne, mais généralement bien entretenu. La manœuvre en est effectuée à des intervalles réguliers. Il n'est pas besoin d'insister sur l'importance de la fréquence de ces manœuvres pour obtenir, en cas de sinistre, une équipe parfaite-

ment exercée, capable d'apporter un secours utile, dans un laps de temps minimum. La vérification rigoureuse du bon fonctionnement et l'entretien en parfait état du matériel (pompes, tuyaux, échelles, seaux) doivent faire l'objet d'une attention particulière des directeurs. Ces recommandations peuvent sembler superflues. Elles ne sauraient cependant être assez répétées. Il y a quelques années, le fonctionnement défectueux d'une pompe à vapeur a eu, au cours de l'incendie d'une maison centrale, des conséquences regrettables.

Cette question des moyens de défense contre l'incendie est d'autant plus importante qu'un certain nombre d'établissements de longues peines sont éloignés de toute agglomération urbaine et ne peuvent attendre de secours extérieurs. Il appartient d'autre part, bien entendu, aux directeurs, de veiller attentivement à ce que les confectionnaires ne manquent pas de renouveler les primes d'assurances auxquelles ils sont tenus et de procéder à la révision du quantum de la valeur des locaux assurés.

Mobilier.

L'entretien et le renouvellement du mobilier ont été également bien abandonnés pendant la guerre. Cette question ne présente pas toutefois, le même intérêt que pour les bâtiments. La plupart du temps, en effet, des réparations suffisantes ont pu être effectuées, dans des conditions satisfaisantes, par les ateliers de la régie économique. Mais les réparations ont également une limite et on ne saurait ajourner indéfiniment le renouvellement nécessaire d'une partie du mobilier.

B. — GREFFE ET COMPTABILITÉ

Simplification des écritures.

L'homogénéité d'un document aussi complet que le décret du 4 août 1864, se prête mal à des modifications profondes. Aussi bien, ce ne sont que des simplifications de détail qui ont été, jusqu'à présent, apportées au règlement général sur l'administration et la comptabilité des maisons centrales.

Dans cet ordre d'idées, une circulaire du 22 mai 1923 a eu pour résultat de fusionner entre eux divers imprimés, de modifier la contexture de certains autres, enfin, d'en supprimer définitivement quelques-uns tombés en désuétude : 30 états, feuilles de renseignements, avis divers, etc... ont été ainsi atteints à des degrés différents.

Cette initiative mérite d'être poursuivie et l'Administration centrale ne doit pas hésiter à supprimer tous les documents dont la production n'est pas pleinement justifiée, et à apporter, d'une manière générale, dans la tenue des écritures toutes les simplifications possibles, tout en demeurant, bien entendu, dans l'esprit des règlements en vigueur. Il est à remarquer, soit dit en passant, que la question des simplifications administratives peut être considérée pour les Services pénitentiaires d'une manière un peu différente que pour les autres administrations. D'une part, en effet, la très forte et nécessaire centralisation de l'Administration pénitentiaire, la possibilité dont elle jouit d'avoir, grâce à l'Imprimerie administrative de Melun, des imprimés dans les conditions les plus avantageuses; de l'autre, le fait de trouver, dans tous les établissements quelque peu importants, des détenus « écrivains » en nombre généralement plus que suffisant, contribuent certainement, pour une bonne part à maintenir à un niveau assez élevé, le chiffre des pièces régulièrement ou occasionnellement demandées.

L'Inspection générale qui a eu, à diverses reprises, à se préoccuper de la question de la simplification des écritures administratives souhaite que l'Administration centrale puisse poursuivre, avec suite et régularité, une étude de revision qui s'impose d'autant plus à l'heure présente, que sa mise en pratique se traduit par des économies de temps, de personnel et de fournitures.

Vérification des caisses.

Les opérations de vérification des caisses des maisons centrales n'ont donné lieu, au cours des tournées effectuées depuis la guerre, à aucune remarque défavorable, pas plus qu'à aucune critique sérieuse pouvant s'appliquer directement aux greffiers comptables, dont la probité et la conscience professionnelle demeurent dignes d'éloges.

Quoi qu'il en soit, une bien fâcheuse habitude s'est implantée depuis quelques années dans les établissements de longues peines : c'est celle de ces avances de caisse permanentes, si non officiellement instaurées, du moins officieusement autorisées. Dans telle maison centrale, il a été trouvé en 1923 diverses avances effectuées à des fonctionnaires depuis 1919 et non encore régularisées. Ailleurs, le chiffre des avances s'élève à plus de 16.000 francs, et l'une d'elles, non des moindres, puisqu'elle dépasse 4.000 francs, remonte au début de 1918!

Certes, toutes ces avances ont bien été autorisées, et les pièces comptables figurent aux dossiers qui ont été présentés aux Inspecteurs généraux, mais il serait grand temps cependant, de renoncer à des pratiques que seules les circonstances exceptionnelles du temps de guerre rendaient admissibles.

Dans peu de maisons centrales il a pu être constaté que, conformément à l'article 232 du règlement de 1864, le greffier-comptable effectuait, tous les soirs l'état de caisse et mentionnait, sur cahier de notes spécial les valeurs en portefeuille qu'il possédait. Dans la plupart, ces vérifications ont lieu, néanmoins, à des intervalles assez fréquents; dans quelques-unes, toutefois, elles sont exceptionnelles.

Le règlement de 1864 impose aux directeurs l'obligation de con-

trôler l'exactitude matérielle de la caisse du greffier-comptable aussi souvent qu'il le juge convenable, mais ne lui prescrit pas d'en rendre compte à l'Administration centrale. La circulaire du 22 mai les invite expressément à transmettre les procès-verbaux de vérification au ministère chaque fois qu'il procéderont à cette opération, et au moins une fois par mois.

Dans un certain nombre de maisons centrales enfin, et contrairement aux prescriptions de l'article 197, les greffiers-comptables ne versent pas régulièrement, et au moins chaque mois, à la recette des finances, les sommes disponibles provenant du travail des détenus et des produit accessoires, conservant par devers eux des sommes trop importantes.

Le paiement par chèque postal est d'un usage courant à la Maison centrale de Melun. L'Inspection générale ne peut qu'approuver une semblable pratique présentant une simplification réelle.

Les circonstances spéciales de la guerre ont amené les directeurs à autoriser les envois d'argent aux détenus dans des conditions beaucoup plus larges qu'auparavant. Mais ces autorisations spéciales, admissibles jusqu'à un certain point, ne sauraient avoir qu'un temps. L'envoi d'argent aux détenus ne doit pas cesser, en effet, d'être une faveur exceptionnelle et justifiée pour devenir une pratique courante.

Bijoux.

Le manque de place dans les armoires ou coffres-forts des greffes rend souvent l'emplacement matériel du dépôt des bijoux défectueux et les recherches lentes. Mais cette observation, déjà faite à diverses reprises, étant ainsi renouvelée, il n'en reste pas moins que les vérifications effectuées au cours des dernières tournées n'ont fait relever aucune irrégularité.

Quant aux inscriptions portées sur les registres des bijoux, elles méritent de retenir davantage l'attention. Bien avant la guerre, l'Inspection générale a eu l'occasion de signaler les estimations souvent fantaisistes données aux bijoux, et la précarité par trop simpliste de leur description. Depuis quelques années, par suite de la hausse générale des prix, cette question revêt une importance plus grande. Dans certains greffes, d'ailleurs, l'estimation des bijoux n'est plus mentionnée sur le registre; et si l'on doit, sur ce point précis, reprocher au greffier-comptable de ne pas appliquer les prescriptions de l'article 52 du règlement, on ne peut s'empêcher, en même temps, de l'excuser dans une très large mesure.

Ce qui vient d'être dit pour les bijoux peut être répété, à peu de chose près, pour les vêtements déposés par les entrants. Il conviendrait de renoncer à des estimations ridicules et d'exiger une précision plus grande dans la notation de la nature et de la composition des vêtements personnels des détenus. Dans une circulaire du 11 décembre 1922, la Direction de l'Administration pénitentiaire a rappelé aux

directeurs la façon dont doit s'effectuer, au moment de l'écrou, l'inventaire des effets personnels et des bijoux des détenus, en insistant, en particulier, sur la mention de la valeur approximative calculée en tenant compte de l'usure des objets, et la soigneuse et complète description de ces derniers.

Il est peut-être regrettable que, par respect pour l'article 52 du règlement du 4 août 1864, on ait cru devoir maintenir l'indication de cette estimation approximative « calculée en tenant compte de l'usure », qui risque de donner lieu à d'inévitables abus, dont l'arbitraire rendrait difficilement applicables, si non impossibles, les conditions du remboursement, dans le cas de perte prévu à l'article 60 du décret.

Quoiqu'il en soit, il est un cas où l'estimation ne doit pas être approximative, mais au contraire des plus précises, c'est lorsqu'il s'agit, et le cas peut se présenter, d'un objet de valeur. Il semble que l'on pourrait, dans cette hypothèse, envisager l'expertise comme éventualité, quitte à en faire supporter les frais par le détenu. En tout état de cause, il appartient bien entendu au directeur de prendre toutes mesures conservatoires.

Paiement des frais de justice.

Le rapport de 1911 consacrait quelques lignes à la question des frais de justice pour souligner le nombre extrêmement restreint des paiements effectués. La même observation doit être répétée aujourd'hui. Ce fait regrettable ne saurait toutefois, loin de là, être imputé à la négligence des greffiers-comptables qui montrent au contraire un zèle louable dans l'accomplissement de cette partie de leurs fonctions. La cause doit en être cherchée ailleurs, dans les lacunes de la réglementation et les inconvénients d'une procédure trop longue.

Quand en effet, un individu est condamné et que sa peine est devenue définitive, il lui arrive de demeurer un temps parfois assez long à la maison d'arrêt en attendant son transfèrement. Or, pendant tout son séjour à la maison d'arrêt aucune retenue pour frais de justice n'est exercé sur son pécule. Ce n'est qu'après son entrée dans une maison centrale que va commencer la procédure. A l'expiration du mois de l'entrée, le directeur établit un état des sommes supérieures à 100 francs possédées par le détenu et ne provenant pas du produit du travail. Cet état, envoyé à la Direction de l'Administration pénitentiaire, est transmis au Ministère des Finances pour que ce dernier, dans une colonne réservée, indique le montant des frais de justice. Au retour de l'état, l'Administration centrale demande au greffe de l'établissement pour chaque détenu : 1° l'avoir au pécule disponible et au pécule réserve; 2° les recettes et les dépenses probables jusqu'à la libération. En possession de ces renseignements, la Direction de l'Administration pénitentiaire impute sur le pécule disponible tout ou partie des frais de justice en laissant toutefois subsister une somme de 100 francs. Ce procédé pourrait, à la rigueur

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE BIBLIOTHÈQUE

donner quelques résultats satisfaisants si l'état ne séjournait que peu de temps au Ministère des Finances, mais il y reste généralement plusieurs mois, et lorsqu'il revient le détenu n'a généralement plus rien à son pécule disponible.

Il importe que de concert avec le Ministère des Finances, l'Administration pénitentiaire prenne, en modifiant la réglementation existante et la procédure actuellement employée, toutes les mesures nécessaires pour éviter que les détenus puissent aussi facilement s'affranchir du paiement d'une dette qui devrait être privilégiée. Sans vouloir préconiser un système plutôt qu'un autre, on pourrait concevoir, dès que la condamnation est devenue définitive, l'établissement d'une fiche à régulariser, indiquant le montant approximatif des frais de justice et destinée à suivre le détenu dans tous ses déplacements. Elle permettrait de donner aux directeurs, si l'imputation ne peut être effectuée avant que le Ministère des Finances ait fait connaître le montant de la somme due, d'utiles directives pour les autorisations de dépenses sur le pécule disponible, destinées à éluder le paiement des frais de justice.

Le rapport de 1911, envisageant les remèdes proposés, exposait que tous pouvaient se ramener à celui-ci : « intéresser le détenu au paiement des frais de justice en faisant de ce paiement une des conditions de la libération conditionnelle ». L'Inspection générale n'a pas modifié son point de vue. Toutefois, en l'état, trop de dossiers de propositions parviennent au Ministère, par suite de la défectuosité de procédure signalée plus haut, avec la mention « frais de justice inconnus » pour que l'on puisse en tenir équitablement compte avec régularité.

Il convient de rappeler en terminant que les circulaires des 31 janvier 1922 et 3 août 1923, établies après l'avis du Ministre des Finances, ont réglé les questions de la saisissabilité et de la cessibilité des sommes provenant des primes de démobilisation et de pensions militaires et leur affectation au paiement des frais de justice.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le service des greffes n'appelle aucune critique particulière et les registres réglementaires, dont quelques-uns (remarque souvent faite par l'Inspection générale) ne sont côtés ni paraphés à chaque feuillet, sont dans l'ensemble bien tenus.

Depuis un certain nombre d'années, les empreintes digitales doivent être apposées sur les registres d'écrou. Mais il arrive trop souvent que ces empreintes ne sont constituées que par une tache complètement indistincte, qui ne pourrait, le cas échéant, être d'aucune utilité.

En dépit de sa complexité apparente, le règlement du 4 août 1864 est d'une application facile en raison de son unité et de sa clarté. La meilleure des preuves qui puisse en être donnée est la façon rapide avec laquelle les fonctionnaires d'Alsace et de Lorraine se sont assimilé la comptabilité réglementaire de la métropole, différente cependant sur d'assez nombreux points de celle à laquelle ils étaient habitués.

C. — ÉCONOMAT

La circulaire du 22 mai précitée n'a pas seulement affecté les services de greffe. L'économat a eu sa part de simplifications. Un certain nombre d'états périodiques ont été fusionnés, d'autres ont été modifiés, voire même supprimés. Par exemple les carnets de distribution 5 et 7 (services économiques et bâtiments) 10 et 26 (bordereaux de cession) et le compte des entrées et sorties des matières (modèle 21) qui de mensuel avait déjà, il y a quelques années, été transformé en compte trimestriel.

Ces modifications sont heureuses et on ne peut qu'en souhaiter l'extension. Dans cet ordre d'idées une amélioration qui serait grandement appréciable et se traduirait par une économie de temps et de personnel réelle et immédiate consisterait dans une production plus espacée de l'inventaire des valeurs mobilières permanentes.

Ce document est établi actuellement tous les ans dans des conditions théoriquement très minutieuses. Or, une des caractéristiques de cet inventaire est d'être évaluatif. Ainsi, l'exercice 1923 a pris en charge les valeurs de l'inventaire effectué au 31 décembre 1922, c'est à dire des objets légués par l'exercice 1922 à l'exercice 1923 pour une somme inscrite à son débit. Cette somme est le résultat d'une évaluation faite suivant des règles prescrites, mentionnant des moins-values correspondant à l'usure des objets, ou enregistrant des plus-values se rapportant, par exemple, à des dépenses de réparations à leur profit.

En fait, les chiffres portés aujourd'hui sur cet inventaire n'ont plus guère de signification. Si l'Administration avait imité les pratiques de l'industrie depuis le nombre d'années qu'elle gère des maisons centrales, il y a longtemps que toutes ces valeurs mobilières seraient amorties. Or, on leur conserve toujours une valeur dans les inventaires annuels. Sans doute, elles en ont une et il est bon de la connaître, mais le plus souvent cette valeur n'a que peu de rapport avec celle qui est inscrite (on trouve couramment des meubles de bureaux, armoires, tables, estimés 5 et 6 francs, ce qui est dérisoire). On peut objecter ensuite que l'intérêt de l'inventaire se révélerait le jour où il s'agirait de faire à nouveau appel à l'entreprise. Or, précisément ce jour-là on trouverait inadmissible de prendre l'inventaire des valeurs mobilières permanentes comme base de la cession à l'entrepreneur, et l'on s'empresserait dans faire un autre plus conforme à la réalité. On peut dire enfin qu'il est utile de connaître les plus ou moins-values. Mais en quoi cette utilité s'affirme-t-elle bien réellement ? Dans la plupart des maisons centrales, d'ailleurs, un nombre assez limité d'articles en supportent.

Un exemple du travail inutile qu'occasionne la confection de cet inventaire est celui de la bibliothèque. Toutes les maisons centrales possèdent plusieurs milliers d'ouvrages. Est-il absolument indispensable de recopier intégralement tous les ans les titres de ces derniers sur l'inventaire ?

Sans doute il ne saurait être question de supprimer de plano ce document. Mais, peut être, pourrait-on décider d'apporter un tempérament à cette répétition automatique des évaluations annuelles. L'Administration n'a, semble-t-il, aucun intérêt essentielle à connaître tous les ans la valeur de chaque objet mobilier. En tout état de cause, il conviendrait alors de mettre en harmonie, ainsi qu'il a déjà été fait dans une maison centrale, les valeurs portées sur les inventaires avec les prix actuels qui supportent assez mal la comparaison. Ce serait enfin une très réelle simplification que le fait de n'avoir à dresser cet inventaire que tous les trois ou tous les cinq ans et de se contenter tous les ans d'un simple récolement. Il importe de remarquer, d'ailleurs, que la Cour des Comptes doit bien être saisie des inventaires (loi du 8 décembre 1848, article 14), mais qu'elle n'a pas à les juger, (décret du 31 mai 1862, article 878).

Dans certaines maisons centrales possédant des ateliers en régie travaillant pour diverses administrations, ces dernières, usant de la faculté qui leur est donnée d'acquitter, jusqu'au 30 avril de l'année courante, les dépenses engagées sur l'exercice précédent, attendent cette date pour balancer leur budget et faire connaître d'une façon définitive les livraisons qui doivent leur être facturées soit sur l'exercice qui va se clore, soit sur celui en cours.

Il en résulte que, jusqu'au 30 avril, il est impossible d'arrêter d'une façon ferme les titres de perception et les situations de produits fabriqués existant en magasin au 31 décembre. En effet, les objets à facturer au cours de l'exercice suivant devront y figurer, et les objets à facturer au 31 décembre en être déduits.

Ainsi, la clôture réelle de chaque exercice au 30 avril de l'année qui suit a pour effet de faire reculer à cette date l'émission des factures définitives de paiement, l'arrêt des titres de perceptions, les nventaires des magasins au 31 décembre. De retarder, d'autre part, de 2 mois l'établissement de l'inventaire des matières, denrées ou objets, des carnets de sortie, du compte annuel de gestion et du compte des dépenses par service. Elle empêche enfin, d'arrêter les écritures au carnet des livraisons de vente, au livre journal, au grand livre en ce qui concerne les sorties, et elle gêne, pendant les 4 premiers mois de l'exercice suivant, la production des balances d'inventaire, puisque la base manque : le report au 1er janvier de la situation au 31 décembre.

Il y aurait lieu, pour revenir à la règle normale d'exiger, des administrations intéressées, une liquidation plus rapide de l'exercice écoulé, afin de permettre de ne pas attendre au 30 avril pour pouvoir arrêter définitivement les comptes de fin d'année.

Tenue des magasins.

La tenue matérielle des magasins n'appelle guère d'observations. A part de très rares exceptions, on peut dire que les économes

apportent un soin particulier à la conservation des denrées et objets dont ils ont la charge. Il n'en est pas de même des résultats des sondages et vérifications qui sont effectués. Si l'on ne rencontre, en effet, qu'assez rarement des excédents ou des déficits dans le dénombrement des denrées ou objets à l'unité, par contre il est extrêmement rare, pour les denrées au poids, de trouver une parfaite concordance entre les écritures et la situation de fait. Ici c'est une différence de 130 kilos de savon blanc, ailleurs de 12 kilos de chocolat, de 12 litres de vin, de 18 litres de vinaigre, etc..., etc...

Il est non seulement admissible, mais encore normal, que dans de très nombreux cas, par suite de dissécation, de perte, de fractionnement, ou pour toute autre cause, certaines denrées subissent des variations diverses et que la situation de fait ne concorde pas avec les écritures. Mais ce qui est critiquable, c'est que jamais il ne soit fait nulle part mention de ces variations dont la découverte n'est certes pas du domaine exclusif des Inspecteurs généraux ! Cela donne naturellement à penser que les récolements nécessaires sont trop rarement effectués par les économes et encore moins par les directeurs.

Il conviendrait d'inviter ces derniers à procéder à des vérifications plus fréquentes dans les magasins. D'ailleurs puisque la circulaire du 22 mai 1923 leur impose l'obligation d'adresser à l'Administration centrale le procès-verbal de leur vérification mensuelle de la caisse, pourquoi ne pas leur demander d'y joindre également un procès-verbal de la vérification d'un certain nombre de denrées et objets en magasin ?

Il est cependant un magasin où les constatations, énumérées plus haut, ne devraient pas avoir lieu : c'est celui de la pharmacie. Or, quelques rapports particuliers ont révélé à cet égard une situation des plus fâcheuses. Certains pharmaciens sont parfois en désaccord avec l'économat, et paraissent ne pas se rendre compte du rôle joué par ce dernier; en particulier du fait que chargés de distribuer, sous des formes appropriées, des médicaments ou denrées dont ils ont reçu de l'économat des quantités déterminées, ils doivent pouvoir justifier d'une manière précise de leur emploi.

Au sujet des approvisionnements, si l'expérience a montré qu'il était plus avantageux, malgré le prix des transports, de s'adresser à la Pharmacie centrale des hôpitaux qu'à une droguerie locale ou régionale, par contre, il est quelques produits, de conservation précaire, par exemple, certains sirops, qu'il serait préférable d'acheter ou, mieux, de préparer sur place.

Divers pharmaciens ont également appelé l'attention des Inspecteurs généraux sur l'intérêt que présenterait la modification et, surtout, l'adjonction à la nomenclature de certains produits d'usage courant. L'opportunité de cette modification éventuelle pourrait être sans doute soumise avec profit au Comité consultatif d'Hygiène pénitentiaire.

Vestiaire.

Les divers rapports particuliers établis depuis la guerre ont signalé l'état généralement défectueux du vestiaire et, en particulier, des fournitures de literie : draps, couvertures, enveloppes de paillasses, etc... On ne saurait cependant adresser sur ce point un reproche à l'Administration pénitentiaire qui, ayant cédé en 1914 et en 1915 à l'autorité militaire une partie importante et, le plus souvent, la meilleure, de ses approvisionnements, s'est vu refuser après l'armistice les crédits qui eussent été nécessaires à la reconstitution de ses magasins.

Les quelques années qui viennent de s'écouler n'ont pas permis de rétablir complètement la situation existant avant 1914.

D. — RÉGIME ALIMENTAIRE

Les restrictions alimentaires imposées par les circonstances, au cours des hostilités, à la population civile, ont naturellement affecté le régime alimentaire des maisons centrales, qu'il s'agisse de vivres réglementaires ou de denrées vendues en cantine.

Dès janvier 1915, le régime gras du jeudi et des jours fériés fut supprimé, puis la ration journalière de pain réduite de 50 grammes et la vente du pain en cantine suspendue. L'institution des jours sans viande vint apporter de nouvelles restrictions en supprimant la viande en cantine aux jours visés par le décret du 14 avril 1917. Enfin, un peu plus tard, la ration de pain fut réduite à 600 grammes, pour les hommes et à 550 grammes pour les femmes, pain de soupe compris. Cette réduction sensible de la réduction ordinaire de l'aliment essentiel fut toutefois en partie compensée par l'octroi de vivres dits de remplacement et par des autorisations plus larges d'achats de denrées de cantine.

En avril 1921, la vente du pain de cantine fut à nouveau autorisée et, à compter du 1er juillet 1921, la ration normale de pain fut rétablie. Depuis cette date, le régime alimentaire est restauré dans l'ensemble des maisons centrales.

Bien que les mesures restrictives, dont il n'était pas possible d'exclure la population adulte des établissements de longues peines, aient été aussi strictement limitées que possible, il est hors de discussion qu'elles ont pu avoir une influence réelle sur la santé de certains détenus dont la constitution débile offrait un moindre degré de résistance.

Jusqu'au 1er janvier dernier, dans tous les établissements pénitentiaires d'Alsace et de Lorraine, le régime allemand, caractérisé par l'octroi de ration de pitance plus copieuses et une distribution trihebdomadaire de viande, mais, par contre, par une ration de pain inférieure à la nôtre, est demeuré en vigueur. Les renseignements sur l'état sanitaire qui furent recueillis au cours de la tournée de 1923

ayant été satisfaisants, il serait du plus haut intérêt d'examiner si le changement a pu avoir une répercussion sensible sur l'état physique des détenus soumis pendant un certain temps aux deux régimes. Les constatations qui en résulteraient pourraient servir de base d'observation sérieuse le jour où une modification éventuelle du régime alimentaire, en vigueur depuis plus de 30 ans, serait envisagée.

Il y a lieu de remarquer que si le régime alsacien-lorrain est d'un prix de revient plus élevé que celui arrêté par le Cahier des charges de 1890, par contre, il permet à l'Administration de n'accorder aux détenus, sur le produit de leur travail, qu'une part inférieure à celle prévue par l'ordonnance de 1843.

Jusqu'au 1er avril 1923, date de l'introduction de la réglementation générale en Alsace et en Lorraine, la répartition du produit du travail était seulement de 1/10 pour les réclusionnaires, 2/10 pour les correctionnels, 4/10 pour les prévenus.

L'institution de la cantine, indispensable dans la métropole, n'était pas obligatoire dans nos provinces recouvrées. Elle existait cependant à titre de faveur, mais était des plus réduites, et le nombre des articles vendus assez restreint. Au point de vue de l'égalité de la peine, ce régime paraît présenter un sérieux avantage : un détenu faible physiquement et naturellement malhabile qui, ne recevant qu'une part infime, ne peut se procurer à ses frais une alimentation supplémentaire, a le même régime alimentaire que son codétenu, ouvrier robuste et expérimenté. Sans doute, mais on ne manque pas de répondre que si le détenu copieusement nourri n'est pas incité à travailler pour se procurer quelques adoucissements et suppléments de nourriture, il ne fera juste que le strict nécessaire pour ne pas être puni.

Quoiqu'il en soit, les comparaisons qu'il serait intéressant d'effectuer ne seront possibles que dans un certain temps seulement, lorsque le régime général aura été appliqué dans nos trois nouveaux départements d'une façon suivie et pendant une période suffisamment longue.

Sans aborder d'ailleurs le problème de l'alimentation des détenus sous son côté technique, il n'est pas inutile de rappeler que les progrès effectués durant ces dernières années dans le domaine de l'hygiène alimentaire pourraient, peut-être, permettre quelques modifications intéressantes.

En attendant, la vente d'aliments supplémentaires en cantine s'effectue dans des conditions régulières. Les tarifs ont subi, naturellement, des augmentations progressives suivant le cours du taux des adjudications et sont actuellement en moyenne trois fois plus élevés qu'en 1914.

Voici d'ailleurs, à titre d'exemple, quelques indications sur l'augmentation des prix d'adjudications et marchés de gré à gré ainsi que sur celles de diverses denrées de cantine.

TABLEAU

Prix d'adjudications et marchés de gré à gré.

(Maximum et minimum au kilogramme.)

PRIX	DENRÉES					
	VIANDE de bœuf.	GRAISSE alimentaire.	LÉGUMES frais.	POMMES de terre.	HARICOTS blancs.	RIZ
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
1913 (prix moyen).....	1 10	1 22	0 10	0 09	0 38	0 301
1919 maximum.....	8 50	5 90	0 50	0 50	2 »	3 20
1919 minimum.....	2 70	3 79	0 35	0 28	1 15	1 17
1920 maximum.....	9 40	6 60	0 65	0 50	1 65	2 74
1920 minimum.....	2 45	5 55	0 25	0 31	1 »	1 97
1921 maximum.....	8 20	5 60	0 50	0 35	1 40	1 60
1921 minimum.....	3 68	3 60	0 23	0 23	0 83	1 33
1922 maximum.....	4 29	3 48	0 97	0 56	1 »	0 94
1922 minimum.....	1 05	2 92	0 44	0 39	0 89	0 74
1923 maximum.....	4 59	3 85	0 73	0 65	1 13	0 99
1923 minimum.....	1 53	2 98	0 34	0 27	0 80	1 17

Prix moyens de quelques rations de cantine.

	ANNÉES 1913	1922
	fr. c.	fr. c.
Ragout de bœuf aux pommes de terre.....	0 23	0 68
Pot au feu	0 23	0 52
Ragout de bœuf aux haricots.....	0 26	0 82
Fromage de gruyère	0 12	0 53
Vin rouge.....	0 09	0 25
Saucisson	0 16	0 50
Pain.....	0 19	0 56
Macaroni fromage	0 18	0 44
Pommes de terre bouillies.....	0 05	0 21
Huile et vinaigre mélangés.....	0 15	0 43

Cette augmentation inévitable n'appellerait pas d'observations si elle avait toujours été tempérée par une augmentation corrélative des tarifs industriels. Or, comme nous serons amenés à le voir d'une manière plus approfondie dans le chapitre suivant, il n'en a pas toujours été ainsi et, trop souvent, il a été constaté à cet égard un fâcheux défaut de parallélisme.

Un certain nombre d'observations qui auraient pu trouver leur place dans ce chapitre au sujet des différences existant tant dans la variété que dans la quantité des vivres supplémentaires vendus en cantine dans les diverses maisons centrales ont perdu leur intérêt depuis qu'une circulaire du 7 novembre 1923 s'est efforcée de réaliser l'uniformité nécessaire.

A diverses reprises, des difficultés se sont produites entre le médecin et l'Administration de certaines maisons centrales au sujet de l'octroi d'un régime spécial à des individus non traités à l'infirmerie. Cette question gagnerait, semble-t-il, à être réglementée. Il arrive, en effet, fréquemment, que des détenus aient besoin d'un régime spécial sans que leur état nécessite leur envoi à l'infirmerie.

E. — TRAVAIL

Le rapport d'ensemble de l'Inspection générale, en 1911, a consacré à ce chapitre tous les développements que pouvait comporter l'étude d'un problème complexe. Après avoir exposé et discuté les diverses théories doctrinales qui se sont succédé au cours du siècle dernier, les questions intéressant les tarifs, les ateliers en régie, la concurrence faite par la main-d'œuvre pénale à l'industrie libre, ont été examinées dans leurs détails.

Nous ne reviendrons pas sur tous ces points et limiterons les passages qui vont suivre à diverses considérations se rapportant uniquement à l'examen de la question des tarifs.

Dans sa dernière partie, faisant état des travaux d'une commission interministérielle constituée le 4 décembre 1906 en vue de rechercher les moyens de développer la consommation par l'État des produits de la main-d'œuvre pénale, le rapport susvisé rappelait un amendement adopté par la Chambre des députés, ayant pour but de modifier les conditions d'exploitation de la main-d'œuvre pénale.

« La Chambre, désireuse d'organiser le travail des détenus par le système de la régie directe dans des conditions telles que sa concurrence soit aussi peu sensible que possible au travail libre, invite le Gouvernement à saisir la Commission interministérielle de propositions tendant à l'organisation méthodique et d'ensemble du travail pénal. »

La mission de la Commission était, en résumé, la suivante :

1° Développer la régie directe en l'étendant aux établissements qui ne fonctionnent pas encore sous ce régime ;

2° Organiser le travail dans les maisons centrales de façon à rendre moins sensible la concurrence faite à la main-d'œuvre libre ;

3° Essayer de faire consommer par l'État les produits de la main-d'œuvre pénale, afin de ne pas jeter ces produits sur le marché ; ce qui risquerait d'avilir les prix ;

4° Faire encaisser par le Trésor les bénéfices actuellement effectués par les confectionnaires.

Certes, le rapporteur engageait à ne pas trop s'illusionner sur les résultats que pourraient avoir les travaux de la Commission interministérielle et, d'ailleurs, il est difficile de préjuger de la suite qui aurait pu y être donnée si la guerre n'était survenue. Quoiqu'il en soit, sur 87 industries exploitées en 1914 dans les 11 maisons centrales, 75 étaient à l'entreprise et 12 seulement en régie directe (à l'exception toutefois des divers travaux d'entretien et du service général).

Il semble, du reste, que cette question de la concurrence faite par la main-d'œuvre pénale à l'industrie privée soit considérée actuellement, par suite, sans doute, du changement des conditions économiques, avec beaucoup plus de sérénité qu'avant la guerre.

Il convient de rappeler aussi, que de 1914 à 1919 la plupart des maisons centrales ont exécuté, soit en régie directe, soit à l'entreprise, un certain nombre de travaux pour l'autorité militaire.

A Poissy et à Clairvaux furent fabriqués des brosses et des objets de campement, à Caen, Melun et Riom de la cordonnerie, à Fontevrault des couvertures, à Thouars, Montpellier, Rennes des chemises, caleçons, flanelles, bourgerons, à Thouars et Montpellier des émouchettes, licols, tentes, à Nîmes et Melun des lits en fer, à Fontevrault, Melun, Poissy, Montpellier, des pantalons, vareuses, capotes, manteaux, à Montpellier des tricots de laine, à Riom de la toile métallique, etc.., etc..

Ces travaux ont employé 1.774.834 journées de détenus et ont produit une somme de 2.794.763 fr. 31.

A partir de 1919, l'Administration s'efforça de poursuivre la reprise de l'activité normale des maisons centrales et de faire disparaître le trouble, forcément occasionné par la guerre dans l'économie générale des établissements de longues peines, en particulier dans la marche régulière des travaux industriels.

Dès ce moment, une question des plus importantes se précisa, celle de l'augmentation générale des tarifs, déjà posée, mais dans des conditions imparfaites et fragmentaires pendant la guerre, dès 1917.

Pour aborder l'étude de cette partie avec tous les éléments d'information nécessaires, il a paru utile de rapprocher quelques chiffres permettant d'établir certains termes de comparaison et de fournir une base sérieuse de discussion. Toutes ces données se trouvent dans le tableau suivant qui comprend pour les industries existant avant la guerre et continuées ou reprises en 1919 :

1° La moyenne des tarifs par journée de travail au cours des années 1913, 1919, 1922 et du mois de novembre 1923 ;

2° Le chiffre global des augmentations successives imposées à ces diverses industries à la fin du mois de novembre 1923 :

INDUSTRIES	MOYENNE PAR JOURNEE DE TRAVAIL				AUGMENTATION DES TARIFS PAR RAPPORT à ceux d'avant guerre. (fin novembre 1923.)
	1913	1919	1922	1923 nov.	
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	
Maison centrale de Caen.					
Menuiserie	2 576	4 45	4 787	6 337	35 à 125 p. 100 suiv. les art.
Cordonnerie	1 608	3 25	3 830	4 940	25 à 350 — — —
Tissage	1 593	2 35	2 999	3 032	60 à 125 — — —
Jouets	1 451	3 60	5 438	6 288	25 à 125 — — —
Chaises	0 920	1 58	2 998	4 254	20 à 150 — — —
Filets	0 688	1 10	1 616	2 127	75 à 180 — — —
Galoches	1 305	3 32	4 426	4 143	100 et 125 — — —
Sacs en papier	1 772	2 69	2 917	3 131	50 p. 100.
Maison centrale de Clairvaux.					
Lits en fer	1 880	1 80	2 472	4 537	108 p. 100.
Boutons de nacre	1 269	1 34	1 818	2 958	120 —
Filets	0 617	0 99	1 886	3 638	153 —
Chaussons	0 478	0 50	1 631	5 165	245 —
Pinces à linge	1 146	1 53	3 283	2 246	120 —
Maison centrale de Fontevrault.					
Boutons de nacre	1 021	0 92	2 180	4 820	300 p. 100.
Gants (tissu)	1 »	1 53	5 150	5 190	192 —
Maison centrale de Loos.					
Chaussons	0 853	1 04	1 760	2 870	140 p. 100.
Meubles en rotin	1 492	»	2 580	3 550	150 à 300 p. 100 suiv. les art.
Filets	0 710	»	1 350	2 560	280 p. 100.
Maison centrale de Melun.					
Chaînes	2 268	2 10	3 980	5 140	100 p. 100.
Liens	0 436	0 46	0 740	2 150	350 —
Lits en fer	2 283	2 25	4 270	4 770	55 à 75 p. 100 suiv. les art.
Tissus métalliques	1 577	2 09	3 450	3 520	100 p. 100

INDUSTRIES	MOYENNE PAR JOURNÉE DE TRAVAIL				AUGMENTATION DES TARIFS PAR RAPPORT à ceux d'avant guerre. (fin novembre 1923.)
	1913	1919	1922	1923 nov.	
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	
Maison centrale de Nimes.					
Chaises	1 90	1 34	2 67	3 86	100 p. 100.
Empaillage	0 634	0 78	0 91	1 67	225 —
Sparterie	1 085	0 90	1 39	1 95	125 —
Filets	0 744	0 45	0 92	1 37	165 —
Espadrilles	0 740	0 71	1 48	2 64	200 —
Lits en fer	1 764	2 09	3 »	3 76	175 —
Meubles de jardins	1 636	1 84	2 96	3 33	175 —
Cordonnerie	1 836	1 33	1 69	3 37	200 —
Maison centrale de Poissy.					
Chaises	1 938	1 65	2 403	4 368	40 à 110 p. 100 suiv. les art.
Abat-jour	0 740	0 67	1 357	2 876	200 p. 100.
Meubles en fer	2 810	2 55	3 729	4 820	60 —
Maison centrale de Riom.					
Tissu métallique	0 937	1 31	2 333	3 504	110 p. 100.
Verroterie	0 645	1 23	2 693	4 625	375 —
Maison centrale de Thouars.					
Boutons	1 175	1 18	2 014	2 392	100 p. 100.
Corsets	1 642	2 04	2 097	2 632	100 —
Cycles	1 615	2 06	4 006	4 318	300 —
Filets	0 545	1 09	1 767	2 626	150 —
Maison centrale de Rennes.					
Lingerie	0 86	0 79	1 86	»	300 et 400 p. 100 suiv les art.
Maison centrale de Montpellier.					
Espadrilles	0 551	1 05	2 20	2 01	110 p. 100.

L'examen de ce tableau permet de constater que dans l'ensemble, les moyennes par journée de travail ont, dans ces diverses industries, subi en 1919 par rapport à 1913, en 1922 par rapport à 1919, en novembre 1923 par rapport à la moyenne générale en 1922 une progression constante, particulièrement accentuée en 1922 et 1923, et résultant des augmentations de tarifs dont l'indication d'ensemble figure dans la dernière colonne.

Mais cette première constatation faite, il en est une autre dont la recherche ne saurait être négligée : c'est celle de la proportion existant entre la moyenne journalière d'un détenu occupé à une industrie déterminée et celle d'un individu travaillant dans la vie libre à la même industrie ou à une industrie similaire.

Ce souci d'un rapport constant entre le salaire de l'individu libre et la rémunération du travail pénal apparaît comme ayant toujours constitué l'idée directrice de l'Administration supérieure, dans la réglementation française.

L'article 64 du Cahier des charges pour l'entreprise générale du service des maisons centrales de 1830 stipule, en effet, dès cette époque : « que les prix de main-d'œuvre et de journées seront réglés d'après un tarif qui sera au besoin renouvelé chaque année par le préfet sur l'avis de la Chambre de Commerce du département, ou le dire des experts choisis contradictoirement par le préfet et l'entrepreneur ; que ces prix seront exactement établis suivant ce que l'on paye dans les manufactures aux ouvriers libres, après quoi il sera fait déduction de 1/5 pour indemniser l'entrepreneur des pertes de matières, fournitures de métiers et ustensiles, avances de fonds, etc, les autres 4/5 formant le salaire des détenus travailleurs. »

L'article premier de l'arrêté du 20 avril 1844 maintint la déduction à 1/5, mais l'arrêté du 1er mars 1852 indiqua que ce taux devait constituer un maximum.

L'arrêté du 15 avril 1882, réagit quelque peu contre cette réglementation trop absolue.... « Il peut arriver qu'en réalité, était-il exposé dans le rapport préliminaire, le rabais de 20 % soit trop fort, ce qui constitue pour l'entrepreneur un avantage injustifié. Il peut se faire, aussi, qu'il soit trop faible. Dans ce dernier cas, les administrations locales sont conduites, pour ne pas éloigner les fabricants, à adopter des prix de base très inférieurs à ceux qu'indiquent la Chambre de Commerce, et, comme la diminution consentie ne repose, le plus souvent, que sur des données arbitraires, on s'expose à voir de sérieux abus se produire, ou tout au moins à encourir, de la part de l'industrie libre, des réclamations auxquelles il est difficile de répondre d'une manière pleinement satisfaisante ».

A ces procédés trop sommaires, l'arrêt du 15 avril 1882 substitue la constatation directe des faits : d'un côté, prix de main-d'œuvre, rendement, frais généraux dans l'industrie libre ; de l'autre, rendement et frais généraux dans l'industrie pénitentiaire. De là se déduit par un calcul très simple, le prix de main-d'œuvre à payer dans la prison.

Cette procédure, basée sur des enquêtes précises, des chiffres certains, et des constatations sérieuses aurait pu donner des résultats intéressants si elle avait été appliquée d'une manière suivie. Or, les tarifs définitifs qui devraient être dans toutes les maisons centrales, la règle, sont au contraire l'exception. Le rapport de l'Inspection générale de 1911 citait, à ce sujet, quelques chiffres frappants qu'il est possible de compléter comme il suit. Au 31 décembre 1923, sur 64 industries à l'entreprise exploitées dans l'ensemble des maisons centrales, 23 seulement étaient dotées de tarifs définitifs; toutes les autres, soit 41, les 2/3 étaient sous le régime de l'autorisation provisoire.

Il importe de remarquer que l'application restreinte de la réglementation nouvelle, cependant plus équitable, a eu pour résultat de permettre le maintien indéfini, contraire à l'article 2 de l'arrêté, de tarifs provisoires auxquels, trop souvent, on demande seulement d'assurer aux détenus une rémunération suffisante, sans assez se préoccuper de ce que ces derniers recevraient dans l'industrie libre pour un travail similaire.

Notons que ce maintien des tarifs provisoires peut s'expliquer pour quelques années après la guerre, mais il conviendrait maintenant de revenir à la réglementation normale, ou bien de la modifier.

Si d'autre part, l'arrêté de 1882, à l'encontre de ceux du 1er mars 1852 et 20 avril 1844, ne fixe pas d'une manière uniforme le taux du pourcentage habituel et impose un calcul précis pour le déterminer exactement, en fait, la réduction d'usage oscille entre 20 et 25 °/₀. Or, il est extrêmement rare, pour ne pas dire impossible, de trouver dans les moyennes résultant de l'application des tarifs de n'importe quelle industrie exploitée dans les maisons centrales, des chiffres pouvant êtres mis en parallèle avec ceux de l'industrie libre.

En 1921, la statistique générale de la France a publié le résultat d'une enquête sur le mouvement général des salaires par rapport aux années d'avant guerre.

La conclusion de cette étude est que sur l'ensemble des professions masculines exercées dans l'ensemble de la France ailleurs qu'à Paris, l'augmentation moyenne des salaires ordinaires a été la suivante:

MOYENNE EN 1911		MOYENNE EN 1921	
PAR HEURE	PAR JOUR	PAR HEURE	PAR JOUR
fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
0 46	4 61	2 31	18 92

Cette progression témoigne que par rapport à 1911, dans l'ensemble des villes autres que Paris les salaires horaires ont quintuplé en moyenne et les salaires journaliers ont un peu plus que quadruplé. Pour l'ensemble de 7 professions féminines, ailleurs qu'à Paris, voici les chiffres recueillis :

MOYENNE EN 1911		MOYENNE EN 1921	
PAR HEURE	PAR JOUR	PAR HEURE	PAR JOUR
fr. c.	fr. c.	fr c.	fr. c.
0 23	2 29	1 17	9 44

Il ne paraît pas inutile de donner d'ailleurs quelques autres détails se rapportant à diverses professions rencontrées dans les maisons centrales.

PROFESSIONS (Ailleurs qu'à Paris.)	MOYENNE DES SALAIRES ORDINAIRES 1911 Par heure.	1911 Par jour.	1921 Par heure.	1921 Par jour.	INDICES POUR 1921 (Base 100 en 1911.) Salaires horaires.	Salaires journaliers.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.		
Tailleurs	0 44	4 55	2 20	18 02	500	396
Cordonniers	0 38	3 95	1 98	16 30	521	413
Tisserands	0 35	3 32	1 85	14 33	529	432
Tourneurs sur bois	0 50	4 88	2 46	19 80	492	406
Menuisiers	0 47	4,70	2 34	19 45	498	414
Ébénistes	0 49	4 86	2 46	20 36	502	429
Forgerons	0 50	5 12	2 50	20 53	500	401
Sculpteurs	0 65	6 39	3 17	25 41	488	398
Couturières	0 23	2 28	1 17	9 43	509	413
Lingères	0 21	2 08	1 11	8 96	529	431

Il ne saurait être question, bien entendu, de tirer de ces tableaux des conclusions définitives. Toutefois, en rapprochant quelques chiffres, il est aisé de se rendre compte de la différence existant entre les salaires de l'industrie libre et la rétribution moyenne journalière allouée aux détenus, différence particulièrement accentuée pour les salaires d'après guerre qui, évalués d'ailleurs au cours des années 1920 et 1921, ont encore été, en général, sensiblement augmentés depuis cette époque. On ne manquera pas d'objecter, sans doute, qu'il ne s'agit, dans les tableaux ci-dessus, que de moyennes, et qu'en fait on atteint parfois dans les diverses industries pénitentiaires des chiffres supérieurs à ceux qui y sont indiqués, et se rapprochant davantage des salaires de l'industrie libre; on pourrait citer des exemples dans ce sens, ce ne sont là que des exceptions, et, sans les négliger, mais on ne saurait en exagérer la valeur.

Il ne faut pas oublier également que des augmentations assez importantes ont été progressivement exigées des confectionnaires; mais dans l'ensemble peu nombreuses sont les industries pour lesquelles l'augmentation a atteint 300 °/₀, taux minimum de la progression des cours. Il y a lieu également de remarquer que ces majo-

rations ont été opérées sur des tarifs qui, pour certaines industries, n'avaient pas été relevés depuis de très longues années. Dans une maison centrale où les majorations ont commencé en 1917, les relèvements s'appliquaient à des tarifs remontant respectivement à 1893, 1897, 1898, 1901, 1903, 1907. Dans d'assez nombreux cas par conséquent ce taux de 300 °/₀ serait encore notoirement insuffisant.

D'ailleurs, l'examen de ces différentes majorations révèle pour la même industrie d'une maison centrale à l'autre, des différences sensibles. L'augmentation du tarif des filets à Caen a été de 180 °/₀, de 153 à Clairvaux, de 280 à Loos, 165 à Nîmes, 150 à Thouars.

L'industrie des chaises a subi une majoration de 150 °/₀ à Caen, de 40 à 110 °/₀ suivant les articles à Poissy ; celle des boutons de nacre de 120 °/₀ à Clairvaux et de 300 °/₀ à Fontevrault; quant au tarif des lits en fer, il a subi une augmentation de 75 °/₀ à Melun, et de 108 °/₀ à Clairvaux. Ces différences pourraient s'expliquer si appliquées à des tarifs dissemblables elles avaient pour but d'aboutir à un réajustement. Mais ce n'est pas souvent le cas.

Enfin, il ne faut pas méconnaître que la réduction de la journée de travail résultant de l'application de la circulaire du 21 juin 1920 a pu occasionner une légère baisse dans la production journalière.

Il n'en demeure pas moins qu'il est de toute nécessité de procéder à une revision générale des tarifs de main-d'œuvre et d'effectuer cette revision en s'entourant de toutes les garanties possibles. A l'heure actuelle, il n'y a pas, pour y arriver, plusieurs solutions : ou il faut conserver l'arrêté de 1882 et l'appliquer, ou il faut l'abroger et le remplacer par une procédure nouvelle, dont la base d'augmentation tiendrait compte notamment, du prix de vente en gros.

Cette revision de tous les tarifs, sans exception, s'impose pour plusieurs raisons : la première, c'est qu'il importe d'assurer aux détenus astreints au travail une rémunération suffisante pour leur permettre d'acheter régulièrement et en quantité raisonnable des aliments supplémentaires en cantine, et d'acquitter sans trop de peine leurs frais de justice.

La seconde est que, s'il est naturel de permettre au confectionnaire d'obtenir par l'exploitation de la main-d'œuvre pénale un bénéfice légitime, il ne faut pas que, par suite de la faiblesse des tarifs, ce bénéfice devienne excessif et risque ainsi de créer entre 2 industriels, l'un exploitant la main-d'œuvre pénale, l'autre la main-d'œuvre libre, une situation par trop défavorable à ce dernier.

Les conditions du travail pénitentiaire ont en effet sensiblement évolué depuis un certain nombre d'années; non seulement depuis l'arrêté du 8 pluviose an IX qui, organisant réglementairement pour la première fois les conditions du travail dans les maisons centrales, exposait qu'il importait « de donner la préférence au travail exigeant le moins de soins et ayant pour objet une matière grossière et de peu de valeur » ; mais encore depuis l'arrêté du 15 avril 1882 dont l'exposé des motifs indique : « Les manufactures possèdent un important matériel de moteurs et d'instruments mécaniques qui accroissent le rendement du travail manuel dans une forte proportion ; il en existe à peine dans les maisons centrales ». Or, à l'heure actuelle, presque tous les ateliers importants des établissements de longues peines possèdent un outillage comparable à celui des manufactures libres.

L'importance croissante de cet outillage permettant de réduire l'apprentissage au minimum, atténue sensiblement la valeur des arguments présentés par les confectionnaires sur la différence existant entre les détenus travailleurs et les ouvriers libres.

Il est enfin une troisième raison, et non des moins importantes pour laquelle il convient de procéder sans retard à cette revision générale des tarifs, c'est l'intérêt du Trésor. Il serait difficile d'escompter que la part revenant à l'État sur le produit du travail des détenus puisse arriver à égaler les dépenses de fonctionnement de nos établissements de longues peines, mais il serait au moins souhaitable, et possible, que l'augmentation de cette source normale de recettes rendît la différence moins sensible.

Or les principales dépenses, celles résultant en particulier des frais d'administration et de garde et de l'entretien de détenus, ont subi, par suite de majorations des traitements du personnel et de la progression du coût de la vie, des augmentations qui ne trouvent pas leur contre-partie dans celles des recettes provenant du produit du travail. Les quelques chiffres suivants, extraits des comptes financiers de 1913 et 1922 pour 2 maisons centrales (celle de Nîmes et celle de Caen, où toutes les industries sont à l'entreprise) sont suffisamment éloquents à cet égard.

DÉTAIL	ANNÉES 1913	ANNÉES 1922
	fr. c.	fr. c.
Maison centrale de Nîmes.		
Frais d'administration et de garde.....	159.242 »	647.020 67
Dépenses des services économiques.....	176.585 30	490.754 48
Produit du travail.....	97.323 70	138.875 71
Vente d'aliments et d'objets divers en cantine.	46.083 71	131.207 65
Maison centrale de Caen.		
Frais d'administration et de garde.....	147.968 52	501.726 87
Dépenses des services économiques.....	160.380 46	263.114 05
Produit du travail.....	91.133 14	160.635 68
Vente d'aliments et d'objets divers en cantine.	46.383 57	88.967 39

Tout ce qui a été dit précédemment pour les tarifs des industries à l'entreprise peut être répété pour ceux de la régie industrielle qui n'ont subi, pour la plupart, aucune majoration : les tarifs de Fontevrault remontent, en effet, au 27 janvier 1898, ceux de Clairvaux au 12 janvier 1907, ceux de Melun à 1914 ; par contre, ceux de Poissy ont été augmentés, depuis la guerre, de 70 °/₀, celui de Montpellier de 100 °/₀. La comparaison des moyennes d'avant et d'après guerre se trouve du reste résumée dans le tableau que voici.

INDUSTRIES	MOYENNES PAR JOURNÉES DE TRAVAIL			
	1913	1919	1922	1923 Novembre.
	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Maison centrale de Clairvaux.				
Brosserie	1 459	1 49	1 399	1 5819
Tissage	1 864	»	1 977	2 769
Maison centrale de Fontevrault.				
Tailleurs	1 655	1 46	1 42	1 86
Tissage	1 540	1 22	1 27	1 03
Maison centrale de Melun.				
Brosserie	1 881	1 52	1 51	1 85
Cordonnerie	3 280	1 55	1 30	1 81
Imprimerie	2 356	2 13	2 12	2 57
Tailleurs	2 223	1 99	2 44	2 51
Meubles et lits en fer	2 416	2 46	2 10	2 30
Maison centrale de Poissy.				
Brosserie	1 17	1 42	1 64	2 05
Tailleurs	1 10	1 46	2 37	3 60
Maison centrale de Montpellier.				
Lingerie	0 80	2 44	2 25	2 85

Quant aux tarifs du service général, ils appellent les mêmes critiques. A Montpellier, ils n'ont subi aucun relèvement depuis plus de 15 ans ; par contre, à Rennes, l'augmentation consentie en 1921 a abouti à ce résultat, assez rare pour ne pas être souligné, que, pour l'année 1922, la moyenne journalière du service général a été supérieure de 0 fr. 38 à celle de l'unique industrie à l'entreprise.

D'autre part, si à Poissy une augmentation de 40 °/₀ a été effectuée, à Riom les tarifs n'ont pas été modifiés depuis 1908, à Nîmes depuis 1902, à Fontevrault depuis 1898, à Loos depuis 1891, à Caen depuis 1887.

Il serait superflu d'insister. Si l'Administration doit poursuivre, en effet, avec une constante régularité, ainsi qu'elle l'a commencé depuis un an et demi, la revision des tarifs d'entreprise, il est de toute nécessité qu'on ne lui objecte pas qu'elle n'a rien fait pour ses propres tarifs. Indépendamment de cette considération essentielle, il n'est pas admissible que le classement dans les ateliers de la régie, dont les tarifs sont inférieurs à ceux des entreprises, puisse être considéré par les détenus comme une défaveur. Un ralentissement dans la production s'ensuivra certainement ; la baisse, constatée dans les chiffres du tableau qui précède, pour les industries de la cordonnerie à Melun et du tissage à Fontevrault, n'a sans doute pas d'autre cause.

Pour en revenir, en terminant, au vœu relatif à l'extension progressive de la régie, l'Inspection générale, qui n'a jamais caché sa préférence pour ce mode d'exploitation de la main-d'œvre pénale, doit reconnaître que les circonstances actuelles se prêtent mal à cette substitution.

L'installation d'un atelier en régie nécessite, pour être productif, l'achat d'un outillage moderne, de matières premières, et la présence de contremaîtres qualifiés ; en un mot, elle oblige l'Administration à demander l'inscription à son budget de nouveaux crédits. Le maintien des ateliers à l'entreprise paraît donc s'imposer pour le moment, sous la réserve d'une revision raisonnable et équitable des tarifs.

Depuis la rédaction de ce rapport, une mission spéciale relative à l'organisation et au fonctionnement des industries pénitentiaires a été confiée à l'Inspection générale. Les résultats d'ensemble en seront, le cas échéant, publiés ultérieurement.

V

APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

RELATIVE

AUX MARCHANDS AMBULANTS, AUX COMMERÇANTS OU INDUSTRIELS FORAINS ET AUX NOMADES

(M. Mossé, Inspecteur général, Rapporteur.)

Le contrôle sur place des conditions d'application de la loi du 16 juillet 1912 « sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades » était un des objets de la tournée de l'Inspection générale en 1914, interrompue par la guerre.

Il a été repris dans le programme de 1923, c'est-à-dire après un intervalle de temps assez long depuis la fin des hostilités pour que les organismes chargés de l'application de la loi aient pu remettre de l'ordre dans leurs services — si tant est que certains d'entre eux en aient eu besoin — et que les résultats de cette législation apparaissent entièrement dégagés des mesures exceptionnelles qui, pendant la guerre, ont pu affecter l'état des personnes en général et la situation des étrangers en particulier.

Avant de donner la synthèse des observations recueillies en cours de tournée, quelques éclaircissements paraissent nécessaires sur le but de la loi de 1912, les conditions de son élaboration, son mécanisme général.

Un des traits saillants de cette législation — et c'est un point à ne pas perdre de vue dans l'appréciation de ses mesures d'application — c'est qu'elle a groupé dans un texte unique des dispositions visant des catégories très différentes d'assujettis. D'une part, des personnes en général isolées, exerçant une profession honorable, possédant un état civil certain, un domicile connu, pouvant participer aux charges publiques, mais dont la profession offre ceci de particulier qu'elle nécessite des déplacements plus ou moins fréquents sur la voie publique ou exige même l'emprunt de la voie publique pour s'exercer; d'autre part, des individus vivant couramment en bandes, parfois en tribus, exerçant des métiers mal définis, d'état civil douteux, dépourvus de domicile, n'acquittant d'impôt nulle part, vivant, en définitive, en marge de l'agglomération sociale et très souvent en marge des lois. Les premiers ne sont, en somme, que des commerçants qui font un usage exceptionnel de la voie publique, mais qui, s'ils restaient chez eux n'appelleraient aucune mesure particulière; les seconds constituent

une population flottante équivoque, dont les agissements, où qu'elle se trouve, cheminant sur les routes, égrenée dans les champs ou campée dans des roulottes, éveillent la suspicion et justifient la surveillance.

Il convient, dès lors, d'insister sur ce que c'est par un seul et même texte — quelque accentuées que soient les différences de régime faites à ces diverses catégories d'assujettis — qu'ont été réglées législativement des situations si éloignées, qu'à lire les travaux préparatoires et à se reporter aux conditions d'élaboration de la loi de 1912, il semble bien qu'on ait dévié du terrain sur lequel on s'était placé à l'origine et changé l'axe, en quelque sorte, d'un système qui présentait, à son point de départ, une cohérence plus marquée.

Quand, au cours de la 10e législature, s'est posé devant le Parlement le problème de la surveillance des nomades, la Chambre s'est trouvée en présence de 5 propositions, toutes d'initiative parlementaire, qui avaient entre elles ce trait commun d'organiser un système tantôt préventif, tantôt répressif contre la mendicité et le vagabondage en général; certaines visaient, plus spécialement, le vagabondage des nomades de nationalité étrangère, mais aucune ne contenait de disposition restrictive à l'égard des commerçants ambulants possédant un domicile fixe. Quant aux forains, c'est une catégorie de nomades qui, juridiquement, n'existait pas.

C'est ainsi que la proposition de M. Lebrun se bornait à compléter les dispositions de la loi du 8 août 1893 sur les étrangers par un contrôle plus sévère des pièces d'identité à fournir et une aggravation des sanctions pénales; que celle de M. de Pomereu visait exclusivement l'exercice d'une profession ambulante en France par des nomades étrangers, ainsi que leur stationnement sur la voie publique; que, se plaçant à un point de vue différent, M. Georges Berry demandait, en 3 propositions distinctes, ne comportant chacune qu'un article, des modifications au système répressif de la mendicité et du vagabondage et la création d'ateliers ou de colonies de travail; que la proposition de M. Cruppi, reprenant les termes d'une ancienne proposition déposée en 1899, visait, elle aussi, dans des conditions plus détaillées et plus précises, à la répression de la mendicité et du vagabondage; et qu'enfin celle de M. Flandin avait pour but exclusif, ainsi que l'indique son exposé des motifs : « de reviser les textes de nos lois pénales qui répriment le délit de mendicité et de vagabondage; d'organiser l'assistance par le travail, et d'édicter des mesures nécessaires de surveillance à l'encontre des nomades qui, sans domicile ni résidence fixes, prétendent exercer des professions ambulantes ».

Telles étaient, succinctement résumées, les 5 propositions dont le Parlement était saisi, et dans lesquelles on chercherait en vain des dispositions visant les marchands ambulants ou les commerçants et industriels forains.

La même observation s'appplique au texte élaboré par M. Marc Réville, au nom de la Commission chargée d'examiner ces propositions, comme conclusion à son rapport qui figure en annexe au procès-verbal de la Chambre (2e séance du 7 juillet 1908).

C'est à ce moment, plus précisément le 25 novembre 1908, que se place le dépôt du projet de loi du Gouvernement, présenté après une interpellation développée par M. Fernand David à la Chambre, le 29 octobre 1907, et sanctionnée par l'ordre du jour suivant :

« La Chambre, confiante dans le Gouvernement, compte sur son activité vigilante pour assurer l'ordre et la sécurité dans les villes et les campagnes et pour débarrasser le pays des incursions des bandes de romanichels ».

L'exposé des motifs de ce projet, après avoir souligné la nécessité de remédier à la situation créée par les agissements des nomades, pose la question : « Que sont exactement ces nomades ? » et il y répond de la façon suivante :

« Les voyageurs qui parcourent la campagne peuvent être compris sous les deux vocables généraux d'ambulants et de nomades; on peut les définir ainsi : l'ambulant est celui qui va de village en village en exerçant une profession déterminée, ayant, par conséquent, des moyens d'existence connus, souvent un domicile fixe. Le nomade est celui qui n'a pas d'habitudes régulières, vit au jour le jour, sans profession bien définie et avec des moyens d'existence toujours équivoques; il n'a pas de domicile fixe ».

Et l'exposé des motifs, entrant dans le détail, se poursuit par la description de 4 grandes catégories dans lesquelles on estime pouvoir ranger les ambulants et les nomades : 1° les ambulants français et étrangers admis à domicile, exerçant un petit commerce, ayant un domicile ou une résidence fixe où ils reviennent après leurs tournées; 2° les artistes ambulants, acrobates, chanteurs et musiciens; 3° les roulottiers ou romanichels; 4° les chemineaux et trimardeurs.

C'est ainsi et en quelque sorte sous la poussée d'une définition qui s'est voulue précise du critérium des nomades, que les marchands ambulants sont entrés dans le cadre d'une législation conçue à l'origine pour un tout autre objet que le leur, et, circonstance vraiment particulière, qu'ils y sont entrés en vue de faire mieux ressortir qu'ils n'en sont pas tributaires.

C'est en effet ce qui resulte on ne peut plus nettement du rapport supplémentaire déposé par M. Marc Réville, le 15 décembre 1910, comme commentaire du projet ci-dessus:

« La Commission », y lit-on, « n'avait pas cru devoir s'occuper des ambulants, mais, après un examen approfondi de la question, elle a pensé que pour éviter toute fausse application de la loi nouvelle et dans l'intérêt même des ambulants, il importait de mettre ceux-ci dans une situation tellement nette vis-à-vis des autorités qu'ils ne pussent être confondus avec les nomades proprement dits. »

Quant au forain, qui n'était pas encore dissocié du nomade ni dans le projet gouvernemental ni dans les deux rapports Marc

Réville, sa situation particulière, par rapport aux nomades proprement dits, ne fut dégagée que plus tard, au cours de la discussion au Sénat.

Si l'on constate, d'autre part, que le Gouvernement, dans son projet de loi, a laissé de côté toute la réglementation relative à la mendicité et au vagabondage en général, qui constituait la partie essentielle des propositions parlementaires initiales, ainsi que du premier rapport Marc Réville et du texte de la Commission (où 7 articles lui étaient consacrés, alors qu'un seul réglait le sort des nomades et un seul celui des étrangers, par remaniement à la loi de 1893) on peut dire que le point de départ de cette réglementation a été en grande partie perdu de vue, que l'axe en a dévié, et que d'un projet destiné à réprimer les agissements, souvent malfaisants, parfois délictueux, d'individus tous au même degré suspects (mendiants, vagabonds ou nomades) est sortie une loi laissant de côté les vagabonds et mendiants, mais englobant au contraire, et cela afin de ne pas les confondre, des individus que non seulement l'on reconnaît volontiers inoffensifs, mais qu'on qualifie de marchands, voire de commerçants et d'industriels.

Le projet du Gouvernement, adopté par la Chambre des députés le 22 décembre 1910, a subi quelques remaniements lors de son passage au Sénat, où il fut discuté le 22 décembre 1911 et adopté définitivement le 12 mars 1912, à la suite d'un rapport supplémentaire de M. Flandin (Annexes *J.O.* 30 avril 1912). La Chambre le sanctionnait sans débats le 20 juin suivant. La loi fut promulguée le 16 juillet. Elle fut suivie, ainsi que le prévoyaient ses articles 10 et 11, des deux règlements d'administration publique des 16 février et 3 mai 1913. Enfin une série de circulaires, dont les plus importantes sont celles des 3 et 22 octobre 1913, en ont commenté les dispositions.

Prise dans son ensemble, cette législation, sur les détails de laquelle nous reviendrons au cours de ce rapport, contient trois séries de dispositions aisément dissociables.

En premier lieu elle définit les trois catégories diverses d'assujettis (car, en dépit de la formule prétéritive de la Commission, les marchands ambulants doivent être qualifiés d'assujettis), et trace les règles applicables à chacune d'elles. Elle astreint les marchands ambulants à une déclaration, les commerçants et industriels forains à la possession d'un carnet d'identité, les nomades à l'obtention d'un ou de plusieurs carnets anthropométriques, soumis à des visas périodiques, ainsi que d'une plaque particulière de contrôle pour leurs véhicules.

En second lieu, elle remanie et complète la loi du 8 août 1893 concernant les étrangers, que ceux-ci rentrent ou non dans une des catégories ci-dessus.

Enfin elle prévoit que des mesures spéciales de prophylaxie devront être appliquées aux ambulants, forains et nomades, et elle

en délègue l'élaboration à l'autorité réglementaire. C'est l'objet d'un troisième décret, qui porte la date du 3 mai 1913.

Un contrôle tout à fait complet de l'application de cette législation eut comporté l'examen de ces trois aspects de la question. En fait, les Inspecteurs généraux se sont surtout attachés dans leur tournée à vérifier la situation des ambulants, forains ou nomades, sans faire porter leur contrôle sur l'application de la loi de 1893 remaniée à l'égard des étrangers. Quant à l'application des mesures prophylactiques, l'Inspection s'en est tout particulièrement souciée, mais ayant constaté une carence quasi-générale, ses conclusions, à cet égard, aboutiront moins à des observations de détail qu'à une proposition de refonte intégrale des instructions en vigueur.

Le présent rapport sera divisé en trois parties.

Dans la première il traitera des questions d'ordre général qu'on peut considérer comme communes aux trois groupes d'assujettis à la loi (centralisation et publication des textes en vigueur; organisation des services locaux; difficultés contentieuses; étendue et limite des pouvoirs réglementaires). Dans la deuxième il envisagera successivement les questions particulières, d'abord aux ambulants, ensuite aux forains, enfin aux nomades. Une troisième partie sera consacrée à l'examen du problème prophylactique.

PREMIÈRE PARTIE

Questions communes.

CHAPITRE I

TEXTES APPLICABLES, SERVICES CHARGÉS DE LEUR APPLICATION ET CONDITIONS DE CETTE APPLICATION

1° *Textes applicables.* — Ainsi qu'il sera exposé dans la suite de ce rapport, la législation complète visant les marchands ambulants, les forains et les nomades n'est pas tout entière contenue dans la loi de 1912 et les décrets ou instructions visés ci-dessus. Si même on laisse de côté l'abondante réglementation fiscale, dans le mécanisme de laquelle les services chargés, dans les préfectures, sous préfectures et commissariats, de l'application de la loi de 1912 n'ont pas à intervenir, ces services ne doivent pas perdre de vue l'existence de tout un ensemble de textes, antérieurs ou postérieurs à la loi de 1912, et dont sont justifiables soit l'universalité des assujettis à la loi, soit certains d'entre eux. Textes généraux, comme les arti-

cles 97 et 99 de la loi du 5 avril 1884; textes spéciaux, comme les lois des 25 janvier 1841, 30 décembre 1906 sur la vente aux enchères des marchandises neuves, des 25 janvier 1849 et 29 juillet 1881 sur le colportage d'imprimés, du 15 février 1898 sur l'exercice de la profession de brocanteur.

Ils ne doivent pas se désintéresser de législations plus récentes et très importantes qui découlent de lois comme celles des 18 mars 1919, 1er juin 1923 sur le registre de commerce; du 8 octobre 1919 sur les voyageurs de commerce; du 31 décembre 1921 sur les personnes qui se livrent ailleurs qu'en boutique à la vente de marchandises; ou de décrets comme ceux du 2 avril 1917 sur les cartes d'identité d'étrangers et du 6 juin 1922 sur l'immigration des travailleurs étrangers.

Ce n'est pas que les services des préfectures aient à apporter un concours identique au fonctionnement de toutes les parties de cette législation. Certains des textes ci-dessus, sans d'ailleurs parler des lois fiscales, ont une portée toute différente de celle de la loi de 1912.

La législation relative aux registres de commerce, par exemple, ressortit à des organes juridictionnels entièrement distincts de l'Administration, tout comme l'application des dispositions visant l'exercice de la profession de commerçant en général qui découlent du Code de commerce.

D'autre part, les prescriptions qui ont trait aux pouvoirs des maires en matières de stationnement et de contrôle de certaines ventes de marchandises ne requièrent l'intervention des préfets que dans la mesure générale où ils exercent leurs pouvoirs de tutelle sur les autorités décentralisées.

Quant à la délivrance des cartes de voyageurs de commerce, si elle incombe, en vertu de la loi, aux services des préfectures, ce n'est pas du Ministère de l'Intérieur et, en particulier, de la Direction de la Sûreté générale, que relèvent les instructions qui s'y rapportent et par suite leur contrôle.

Au contraire, la loi de 1912, dans son ensemble, qu'elle vise les marchands ambulants, les forains ou les nomades, est incontestablement une loi de police. Depuis le haut jusqu'au bas de la hiérarchie, ce sont des organismes de police qui sont chargés de l'appliquer : Au Ministère de l'Intérieur c'est la Direction de la Sûreté générale; à Paris c'est la Préfecture de Police; dans les départements c'est, à la préfecture, la division qui a dans ses attributions les affaires de police en général. D'ailleurs, cette division, en vertu du même principe, est chargée de recevoir la déclaration des colporteurs d'imprimés, celle des brocanteurs, et c'est elle, encore, qui ayant à assurer la surveillance des étrangers, a mission d'appliquer, non seulement les dispositions de la loi de 1912 qui les concernent, mais encore celles qui découlent de la réglementation des cartes d'identité et des travailleurs immigrants.

Mais il convient de souligner que les mesures visant les ambulants, forains et nomades sont aisément dissociables de l'ensemble de ces dispositions. Il est rare qu'un même individu soit soumis à des obligations découlant de plusieurs des textes ci-dessus, si l'on excepte, évidemment, l'immatriculation au registre du commerce, qui est générale, et les lois fiscales que les préfectures ne contrôlent précisément pas.

Comme on le verra plus loin, le colporteur d'imprimés, par exemple, n'est pas, à moins qu'il n'y joigne le colportage de marchandises, soumis à la loi de 1912.

De même le brocanteur effectue normalement ses ventes en boutique et, par suite, la question de son assujettissement ne peut se poser que rarement.

Quant aux ouvriers étrangers et aux travailleurs immigrants ils sont soustraits à la loi par un article formel.

On peut dire, par conséquent, qu'il n'y a pas une interpénétration constante entre ces législations et que, s'il est bon que les services des préfectures chargés d'appliquer la loi de 1912 ne les perdent pas de vue, ils ont surtout pour mission, quand se présente à eux un individu soumis à la loi de 1912, de connaître et d'appliquer l'ensemble des textes auxquels cette loi a donné naissance.

Ces textes, quels sont-ils? Les décrets et les principales circulaires sur la matière ont été cités précédemment. Les autres sont les suivants :

a) D'abord, à l'origine de l'application de la loi, des circulaires : du 17 mai 1913 relative au signalement anthropométrique des nomades, puis des 23 avril et 14 octobre 1913 sur les fournitures de bureau, et du 27 janvier 1914 sur l'exonération fiscale des pièces à fournir;

b) En second lieu, depuis la fin de la période de guerre, où l'application de cette législation a pu être considérée comme englobée dans l'exécution de mesures plus générales, des précisions ont été adressées aux préfets, sous forme de circulaires : le 14 février 1920, quant aux précautions à prendre avant la délivrance des carnets de forains et de nomades; le 13 novembre 1920, sur la nécessité d'établir, dans les commissariats de police, des registres à feuillets mobiles destinés à resserrer la surveillance exercée sur les nomades; les 9 juin et 29 novembre 1922, sur la tenue de ces registres; les 11 octobre 1921 et 6 novembre 1922, sur la classification de certaines catégories d'assujettis (marchands d'étoffes étrangers); le 18 décembre 1922, sur les conséquences de deux arrêts de la Cour de Cassation des 20 janvier et 27 mai 1922; le 1er avril 1923, sur les renseignements d'ordre militaire à faire figurer sur les notices des nomades.

Tels sont les textes dont les Inspecteurs généraux avaient à vérifier, dans les préfectures et sous-préfectures et, accessoirement, dans les commissariats, d'abord la connaissance, ensuite l'application.

2° *Services chargés de leur application.* — La première question qu'avait à examiner l'Inspection générale était celle de savoir si un service chargé de l'application de la loi de 1912 était organisé dans toutes les préfectures et comment il l'était.

En ce qui concerne l'existence de ce service — sous réserve que certains aspects de cette question seront repris, pour être précisés, dans les chapitres ultérieurs qui traiteront soit de la délivrance des récépissés d'ambulants, soit de la confection des carnets anthropométriques de nomades — l'Inspection générale a été frappée, en premier lieu, de ce que, tandis que les termes de la loi et des instructions ne laissent aucun doute sur la nécessité d'organiser un service chargé de l'application de la loi de 1912 dans toutes les préfectures, et même dans toutes les sous-préfectures, l'ensemble de ces services n'existe pas partout.

A vrai dire, l'Inspection générale n'a pas rencontré, au cours de sa tournée, de préfecture dépourvue de service de marchands ambulants. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel qu'elle signalera que, dans l'arrondissement de Marseille, siège d'une police d'État, en vertu d'un partage d'attributions, d'une légalité d'ailleurs douteuse, la préfecture se borne à centraliser la correspondance générale, à recevoir les notices de forains et de nomades, tandis que c'est l'organe actif de la police, le Commissariat central, qui, tant pour les déclarations d'ambulants que pour la délivrance des carnets de forains et de nomades, est chargé en réalité de toute l'application de la loi.

Très exceptionnelle est également la situation de la Corrèze, où c'est non à Tulle mais à Brive, en raison de sa position ferroviaire, qu'est concentré le service des nomades.

Au contraire, assez nombreuses sont les préfectures qui, tout en ayant organisé un service d'ambulants et de forains, ne possèdent pas de service de nomades. Ce sont, par exemple, la Charente, la Sarthe, l'Aisne, la Creuse, les Côtes-du-Nord, la Saône-et-Loire, les Landes, les Basses-Pyrénées, la Lozère, etc. Ainsi qu'il sera exposé plus loin, les postulants qui s'y présentent sont refoulés sur un département voisin, en général siège d'une brigade mobile.

Les raisons de cet état de choses tiendraient aux difficultés rencontrées dans l'accomplissement des formalités anthropométriques. Cette question sera développée, à ce point de vue, à propos de l'anthropométrie des nomades.

Si, d'autre part, les départements dans lesquels les sous-préfectures n'ont aucun service d'ambulants ou de forains sont rares (il convient pourtant de citer la Lozère, pour les sous-préfectures de Florac et de Marvejols), par contre, nombreux sont ceux où le service des nomades est concentré au chef-lieu, et où aucune sous-préfecture ne délivre de carnets anthropométriques; il convient de citer la Gironde, l'Indre-et-Loire, la Vendée, la Marne, l'Aube, l'Ardèche, le Cantal, le Finistère, l'Eure, la Haute-Garonne, la Lozère, la Seine-Inférieure, le Cher, etc..

Comme cette question est liée, elle aussi, à celle de l'anthropométrie, c'est dans un chapitre ultérieur que seront exposées les difficultés qui ont donné naissance à cet état de choses, que seront montrés ses inconvénients et examinés les remèdes qui pourraient être suggérés à cet égard.

Ce qu'il y a lieu de souligner ici, pour n'y plus revenir, c'est combien ces pratiques sont incompatibles avec les dispositions légales.

L'article 1er de la loi dispose, en effet, que les ambulants ont à faire leur déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe »; l'article 2, « que les carnets de forains sont délivrés par la préfecture pour l'arrondissement chef-lieu du département et par la sous-préfecture pour les autres arrondissements »; enfin les dispositions combinées des §§ 1 et 2 de l'article 3 prévoient que les carnets anthropométriques des nomades sont demandés, soit au préfet de l'arrondissement chef-lieu du département, soit au sous-préfet dans les autres arrondissements. D'autre part, les articles 5, § 2 et 10 du décret du 16 février 1913, prescrivent d'établir pour les forains et pour les nomades des notices contenant les indications figurant aux carnets d'identité ou anthropométriques dans toutes les préfectures ou sous-préfectures; les articles 6 et 12 prévoient qu'en cas de perte desdits carnets, des déclarations doivent être faites dans les préfectures et sous-préfectures, et la circulaire du 3 octobre 1913 précise le rôle de chacun de ces organismes dans la réception, la confection ou la conservation des documents ci-dessus, notamment dans ses articles 2, 9, 10, 11, 13, 16, 17, 20, 21.

Il n'est donc pas douteux que la loi, le décret et la circulaire font une obligation d'organiser un service chargé de l'application de la législation de 1912 au chef-lieu du département et dans toutes les sous-préfectures. Dans ce domaine on peut même observer que la déconcentration est poussée très loin, puisque les sous-préfets, qui n'ont que très rarement des pouvoirs propres, sont ici expressément visés par la loi.

Par conséquent, sans préjudice des inconvénients d'ordres divers qu'entraîne l'absence ou l'existence incomplète de ces services, et qui seront plus loin mis en lumière, l'Inspection générale ne saurait donner son approbation à de tels errements si manifestement contraires à la loi.

Il va sans dire que c'est presque toujours la division qui a dans ses attributions les questions générales de police qui est chargée de l'application de la loi de 1912. Parmi les très rares exceptions, citons le Loir-et-Cher, où ce service a été confié au greffe du Conseil de préfecture. Quant à la situation relevée dans le Doubs et l'Indre, où c'est la division du cabinet qui l'assure, en même temps, d'ailleurs, que l'ensemble de la police, c'est une situation qui, parce qu'elle heurte la loi de 1920 sur l'organisation des bureaux de préfecture, appelle une réorganisation, reposant sur le groupement des services de cette

division en surnombre, dans une division conforme aux cadres de cette loi.

3° *Centralisation et publication des textes en vigueur.* — L'Inspection générale s'est préoccupée, tout d'abord, de vérifier si les textes et instructions sur la matière : lois, règlements, circulaires ci-dessus rappelés, étaient centralisés par les préfectures et communiqués par elles en temps utile aux divers organes d'exécution. Sur le premier point les constatations résultant des rapports sont très variables. L'Inspection générale met d'abord tout à fait à part, cela se conçoit, certains départements comme le Nord, les Ardennes ou l'Aisne où les archives ont été détruites ou désorganisées par l'invasion. Pour les autres, l'organisation matérielle, en quelque sorte, du service, de même que l'ordre dans le classement et la bonne tenue des dossiers se ressentent inévitablement de l'action propre du fonctionnaire qui est à sa tête, et sont souvent très inégaux d'un département à l'autre. Le présent rapport d'ensemble ne saurait reproduire les observations d'un caractère tout individuel qui sont contenues dans les rapports particuliers de tournée.

Dans les départements où le service a paru le mieux organisé, un dossier général d'instructions et de correspondance groupait toute la partie théorique, pour ainsi dire, de l'application de la loi, et permettait ainsi, non seulement d'effetuer des recherches rapides, mais de trouver, grâce aux précédents, la solution immédiate de certains cas d'espèces.

Il est bon de préconiser, dans les préfectures où cette précaution n'a pas été prise, la constitution d'un dossier semblable, susceptible de rendre les services ci-dessus.

L'essentiel, à tout le moins, c'est de posséder l'ensemble des textes promulgués; et trop nombreuses ont été les préfectures où il n'a pas été possible à nos collègues de se faire présenter dans leur intégralité les copies des instructions ministérielles. Cette lacune, observée dans des préfectures, est plus fréquente encore dans les sous-préfectures. Or il a été souligné plus haut qu'en cette matière les sous-préfectures ont à jouer un rôle identique à celui des préfectures.

Quant à la transmission des instructions ministérielles aux autorités locales, d'une façon générale, au début tout au moins de son application, la loi de 1912 a fait l'objet d'une publicité suffisante. Elle a été insérée partout au *Recueil des Actes administratifs*, très souvent accompagnée d'un commentaire sous forme d'instructions préfectorales aux sous-préfets, commandants de gendarmerie et maires. Dans certains départements ses dispositions ont même fait l'objet de communications à la Presse, voire d'affichage aux portes de mairies; on a même pu constater que des organes de presse professionnelle (*Courrier forain*, dans l'Ardèche, par exemple) en ont contenu des insertions.

Un assez grand nombre de préfectures ont, d'ailleurs, à une époque

plus récente, montré le souci de donner à cette législation, déjà vieille de 10 ans, une publicité rajeunie. Des insertions dans le *Recueil des Actes administratifs* au cours des années 1919, 1920, 1921 et 1922 ont remis en mémoire aux autorités chargées de leur exécution les textes en vigueur. C'est une précaution très heureuse ; toutefois, nous estimons que l'initiative la plus féconde en cette matière a été prise, non par les préfectures qui ont jugé à propos de publier à nouveau in extenso les textes législatifs ou réglementaires, mais par celles qui lui ont préféré l'insertion d'une simple note résumant avec clarté les dispositions essentielles. C'est ainsi que dans les Ardennes et la Marne, par exemple, on a fait paraître au *Recueil des Actes administratifs*, à une date récente, une circulaire se bornant à indiquer les obligations générales qui découlent de la loi de 1912 et des textes rentrant dans son cadre général, accompagnée d'un tableau des justifications à fournir pour chaque catégorie d'assujettis. Un exposé clair, concis, suivi d'un tableau, frappe toujours plus qu'une succession d'articles de loi.

Mais on ne peut pas dire que ce soit dans la majorité des départements qu'il ait été ainsi procédé. Aux suggestions des Inspecteurs généraux, touchant les publications récemment parues au *Recueil*, il a été maintes fois répondu que le coût actuel des impressions avait déterminé les préfets à les restreindre et, pour ce qui est de la publicité à donner aux instructions ministérielles, qu'on se bornait à en adresser la copie aux sous-préfets, aux maires et aux commandants de gendarmerie, sans les faire paraître au *Recueil*.

Cette considération du coût des travaux d'imprimerie fournit un argument de plus pour s'en tenir maintenant dans les insertions au *Recueil*, à des résumés. Et si la publication de ces résumés eux-mêmes apparaît encore comme trop coûteuse (il est évidemment très difficile, étant donné le régime forfaitaire des fonds d'abonnement des préfectures, de trancher ce point) il n'en est pas moins indispensable dans les départements où aucune mesure de publication autre que l'envoi de la copie des instructions ministérielles à qui de droit, n'a été prise depuis 1913, que les préfectures, sous forme, s'il le faut, de circulaires polycopiées, appellent de nouveau l'attention des autorités locales sur les dispositions essentielles de la législation.

4° *Fournitures de bureau, registres, répertoires et formules.* — Cette question conduit à celle des fournitures de bureau dans les préfectures et sous-préfectures. Elle s'est trouvée posée, notamment, dans un rapport particulier à un département où il a été constaté qu'aucun registre de déclaration d'ambulants n'est plus tenu depuis plusieurs années. On se borne à mettre sur la déclaration de l'ambulant : « Vu, bon pour tenir lieu de récépissé de déclaration ». Pour isolé que soit cet exemple il n'en est pas moins regrettable.

Le Ministre de l'Intérieur, par circulaires des 23 avril et 14 octobre 1913, a fait connaître aux préfets quelles étaient les fournitures qui

seraient assurées par la Direction de la Sûreté générale et quelles étaient celles à prendre sur les fonds d'abonnement. Au début de l'application de la loi, toutes les fournitures, y compris les registres de déclaration d'ambulants, ont été payées sur les dépenses générales de police du ministère, et les préfectures en ont reçu des approvisionnements. Mais cette situation, toute provisoire, a pris fin dès la circulaire du 14 octobre 1913, qui a spécifié que le Ministère de l'Intérieur continuerait à fournir les carnets et les notices de forains et de nomades ainsi que les plaques de contrôle, mais que les frais de registres de déclaration d'ambulants seraient à imputer sur les crédits du fonds d'abonnement.

Dans le même ordre d'idées que ci-dessus, notons quelques registres polycopiés, en remplacement des registres imprimés réglementaires ou même des feuilles volantes polycopiées.

A la différence des registres et carnets dont il vient d'être question, qui sont, à quelque crédit qu'ils incombent, à un égal degré obligatoires, il n'en est pas de même pour les répertoires et jeux de fiches, ou pour divers autres documents tels que les formules parfois délivrées aux postulants qui se présentent dans les bureaux.

Quelques préfectures ont pris l'habitude de dresser un répertoire général alphabétique ou chronologique de tous les assujettis à la loi. L'Isère, la Meurthe-et-Moselle, le Gers, la Seine-Inférieure sont dans ce cas. Dans le Nord il existe un fichier, non seulement à la préfecture mais même dans les sous-préfectures, (sauf Dunkerque et Hazebrouck). Plus fréquemment les préfectures ne tiennent un répertoire analogue que pour les forains et pour les nomades, ainsi : les Bouches-du-Rhône, le Loir-et-Cher, l'Indre, l'Ille-et-Vilaine, le Rhône. Il en est, enfin, qui n'en tiennent d'aucune sorte; situation observée, notamment, dans les départements ci-après : Gironde, Charente, Seine-et-Oise, Sarthe, Savoie, Ardennes, Aube, Creuse, Calvados, Cantal, Haute-Garonne, Meuse, Basses-Pyrénées et Hautes-Pyrénées.

En ce qui concerne les ambulants, cette question ne paraît pas, aux yeux de l'Inspection générale, avoir une importance bien marquée. Le registre de déclaration numéroté constitue, en effet, en lui-même, un répertoire chronologique le plus souvent suffisant, car le parcourir, même d'un bout à l'autre, n'occasionne jamais de recherches bien longues. Il va sans dire que dans les très grandes préfectures (Nord, Rhône, Seine-Inférieure, Gironde) un classement général est utile et, qu'à cet égard, le fichier serait même préférable, car les recherches y sont encore plus rapides que dans un répertoire. C'est ce qui se fait à la Préfecture de Police à Paris.

Pour les forains et pour les nomades, le répertoire est susceptible de rendre un peu plus de services, car un registre est de manipulation plus aisée qu'une liasse de notices. De plus, ou bien la préfecture ou la sous-préfecture a un grand nombre de dossiers de forains et de nomades et un répertoire est nécessaire pour faciliter les

recherches, ou bien elle en a très peu et le travail de sa confection n'occasionne aucune perte de temps sensible. C'est en tout cas toujours un gage d'ordre, de méthode et de clarté; mais il serait vain de s'en exagérer l'importance. Les préfectures qui en ont dressé, soit qu'elles l'aient improvisé, soit qu'elles se servent, comme l'Isère, *mutatis mutandis*, du répertoire des étrangers prévu par le décret du 2 avril 1917, ont pris incontestablement une bonne mesure. Quant aux autres, un classement méthodique de leurs dossiers, dans un casier connu et à la portée d'un employé au courant, peut suppléer dans certains cas, à l'absence de répertoire.

Le classement des notices a donné lieu à assez peu d'observations. Certaines sont classées par ordre alphabétique, d'autres par ordre chronologique (Charente, Doubs, Haute-Saône). Pour les forains qui ne motivent que des notices individuelles, le classement suivant l'une ou l'autre méthode, ne donne jamais lieu à difficultés. Pour les nomades, avec leurs notices individuelles et leurs notices collectives, une difficulté peut surgir. En effet, ou bien les notices individuelles sont insérées dans les notices collectives, mais comme tous les membres de la tribu ou du groupe ne portent pas toujours le même nom, la simple recherche de l'un d'entre eux peut nécessiter la lecture complète de toutes les notices collectives, (dans le Nord, où ce système est en usage, un fichier y remédie), ou bien (Gironde, Marne) les notices individuelles sont classées par ordre alphabétique et à part des notices collectives. Dans ce cas la recherche d'un nom isolé est plus rapide, mais alors les dossiers collectifs sont incomplets.

C'est pourquoi il semble qu'il vaille mieux constituer des dossiers complets et recourir au répertoire ou au fichier pour faciliter les recherches.

Plus utile est apparue aux yeux de l'Inspection générale l'initiative prise par certaines préfectures (Meurthe-et-Moselle, Seine-et-Marne, Eure-et-Loir, Indre, Meuse, Sarthe etc.), de confectionner à l'avance des *formules* imprimées ou polycopiées qu'elles remettent aux postulants qui se présentent dans leurs bureaux, et qui contiennent la nomenclature des pièces qu'ils ont à fournir; pour les ambulants : pièces d'identité, certificat de domicile, extrait d'immatriculation pour les étrangers, extrait du rôle des patentes etc.. ; pour les forains : acte établissant leur nationalité française, certificat de vaccination, épreuve photographique ; pour les nomades : pièces justifiant leur identité, certificat de vaccination etc..

Il y a lieu d'approuver cette pratique qui, pour l'intéressé, évite tout erreur ou tout oubli dans les pièces dont la production est requise et, pour les employés, épargne la perte de temps et les incertitudes des explications verbales.

Ce que regrette l'Inspection générale, c'est qu'elle ne soit pas plus généralisée et, surtout, que même dans la plupart des départements ci-dessus, comme en Meurthe-et-Moselle par exemple, alors qu'elle

est en usage au chef-lieu, elle soit inconnue des sous-préfectures ; même observation quand, à l'inverse, (Vaucluse) cette méthode n'est pratiquée que dans une sous-préfecture (Orange) et non à la préfecture.

Exonérations fiscales. — Une observation mérite d'être retenue en ce qui concerne les formules de forains délivrées dans un département, où il est prescrit à cette catégorie d'assujettis de rédiger leur demande sur papier timbré.

Il a été donné comme explication que cette prescription avait été réalisée antérieurement à la circulaire du 27 janvier 1914 qui, d'une façon générale, est bien connue et appliquée. Cette circulaire, prise sur avis du Ministre des Finances, stipule que toutes les pièces énumérées par la loi de 1912 sont exemptes du timbre prescrit par la loi du 13 brumaire an VII ; à raison du caractère de police et de sûreté qui s'attache à cette législation, ces documents entrent dans les exceptions prévues à l'articl 16, n° 21 de ladite loi de brumaire.

Ainsi pour les ambulants, les récépissés de déclaration, comme les déclarations elles-mêmes, pour les forains et nomades, les demandes, les pièces fournies, les carnets délivrés, ne sont passibles d'aucun droit de timbre.

CHAPITRE II

ÉTENDUE ET LIMITE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL

L'article 13 de la loi a formellement maintenu les lois et règlements en vigueur concernant les pouvoirs du Préfet de Police, des préfets des départements et des autorités municipales pour la police de la voie publique, des halles, marchés, fêtes locales et, généralement, pour la protection du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publique.

Indépendamment des textes particuliers qui visent telle ou telle catégorie d'individus, et auxquels il sera fait allusion plus loin, cette disposition de l'article 13, qui concerne l'ensemble des assujettis à la loi de 1912, permet incontestablement aux préfets et aux maires de prendre à leur égard des mesures plus étroites que celles prévues par la loi. Encore y a-t-il lieu de distinguer, et l'Inspection générale a-t-elle fait en cette matière certaines constatations à relever.

Sans doute cette réserve formelle de la loi de 1912 a entendu viser l'article 97 de la loi municipale, qui donne au maire le droit de prendre toute mesure relative au maintien de la salubrité et de la tranquilité publiques, et l'article 99 qui donne ce même droit au préfet, dans le cas où il n'y a pas été pourvu par l'autorité municipale, soit pour toutes les communes du département, soit pour une seule, à la condition, dans ce dernier cas, d'adresser préalablement au maire une mise en demeure.

En vertu de ces dispositions, il n'est pas dérogé, notamment, aux droits du maire de déterminer les emplacements de stationnement des marchands ambulants, des forains et des nomades, ni au principe d'après lequel la concession de ce droit peut s'accompagner de redevances. Ainsi il a été jugé (Cassation : 29 juin 1915) que le maire, dans les communes où il existe des marchés couverts, peut interdire la vente sur la voie publique ailleurs que dans les marchés. En ce qui concerne l'étalage des marchandises sur la voie publique, il peut l'interdire d'une façon absolue, ou le limiter aux seuls propriétaires ou locataires de boutiques. Il puise également dans la loi de 1902 des pouvoirs très étendus en matière de salubrité, dont il sera reparlé dans un chapitre spécial. Est-ce à dire que ces pouvoirs du maire ou du préfet ne comportent pas eux-mêmes des limites, et quelles sont-elles ?

Tout d'abord il convient de rappeler qu'avant la loi de 1912 un assez grand nombre de préfets, par des dispositions d'une légalité parfois douteuse, avaient édicté une véritable réglementation de la profession d'ambulant, de même qu'ils avaient combattu, par voie d'arrêtés que l'on ne peut qu'approuver, le vagabondage des nomades. On peut citer, par exemple, l'arrêté de 1899 du Préfet du Pas-de-Calais, qui prescrivait aux maires de recueillir tous les renseignements sur les nomades passant la nuit dans leur commune et de les surveiller jusqu'à leur départ ; celui de 1898, du Préfet de la Haute-Vienne, qui soumettait les nomades à la nécessité de se munir d'une autorisation municipale consignée sur un carnet spécial ; des arrêtés analogues des Préfets de l'Aube et de la Vienne, etc..

Un des plus curieux à reproduire, parce qu'il contenait à l'égard des ambulants des dispositions plus étroites encore que celles qui ont été imposées par la loi de 1912, est celui qui était en vigueur dans le département de la Meuse.

Aux termes de cet arrêté, tout individu désirant exercer dans le département de la Meuse une profesion ambulante, devait être muni d'une autorisation préfectorale consignée sur un carnet spécial. La première page du carnet contenait le signalement et divers renseignements d'état civil. Au verso se trouvait un tableau des personnes accompagnant l'ambulant, avec leurs nom et prénoms, leur âge, sexe et lieu de naissance. Les feuillets suivants (24) étaient destinés à la mention des autorisations préfectorales et municipales. La durée de ce carnet variait entre 1 an et 18 mois ; il était retiré et remplacé à la demande des intéressés, sans formalités spéciales. Son obtention initiale nécessitait la production des pièces suivantes :

1° Une demande établie sur papier libre, indiquant les noms, prénoms, domicile légal, date et lieu de naissance, le signalement détaillé, ainsi que le nombre, les nom et prénoms, âge, sexe et lieu de naissance des personnes accompagnant le pétitionnaire ;

2° Un certificat de bonnes vie et mœurs délivré par le maire du domicile ou, à défaut de cette pièce, l'extrait du casier judiciaire ;

3° Un certificat constatant la revaccination récente de toute la famille ;

4° La somme de 0 fr. 60 pour coût du livret.

Il va sans dire que ces textes, qu'ils prescrivent des obligations plus ou moins étroites que celles de la loi de 1912, ne sauraient plus rester en vigueur. Toutes les formalités administratives auxquelles sont assujettis les ambulants, forains et nomades sont exclusivement celles de la loi de 1912. Un maire, pas plus qu'un préfet, ne saurait exiger d'autorisation là où la loi n'a prévu qu'une simple déclaration, a fortiori édicter d'interdictions, et seules les conditions d'exercice de la profession, comme l'emplacement et la durée du stationnement sur la voie publique, peuvent faire l'objet de réglementations locales.

Le Préfet de l'Indre, par exemple, a pris, à la date du 20 octobre 1918, un arrêté qui devait être affiché à la porte des mairies « interdisant aux nomades porteurs de carnet anthropométrique de résider ailleurs qu'à proximité des chefs-lieux de canton où ils sont astreints à exercer le commerce ou l'industrie dont ils prétendent tirer leurs moyens d'existence ».

« Les maires des chefs-lieux de canton », ajoute cet arrêté, « fixeront, d'accord avec la gendarmerie locale, les emplacements où ces individus seront tenus de séjourner. A partir du 4 novembre 1918 tout nomade qui tentera de pénétrer sur le territoire du département de l'Indre sera immédiatemment refoulé sur le territoire où il se trouvait. »

Cette interdiction de résider ailleurs qu'à proximité des chefs-lieux de canton est d'une légalité des plus douteuses, surtout si l'on observe que l'arrêté susvisé ne spécifie pas qu'il s'agit du domaine public communal. Dans cet ordre d'idées un de nos collègues a relevé que dans le département de la Marne un maire ayant pris à l'égard des mêmes individus un arrêté limitant à 24 heures leur stationnement sur le territoire de la commune, le préfet n'a pas manqué de lui faire observer qu'il excéderait ses pouvoirs s'il ne bornait pas son interdiction aux voies publiques et aux propriétés communales, car le stationnement sur une propriété privée, du consentement de son propriétaire, échappe, bien certainement, à toute réglementation municipale.

Il convient, d'ailleurs, de rappeler, à cet égard, que le projet de loi primitivement soumis au Parlement contenait un article 6 ainsi conçu : « Quiconque, pendant plus de 8 jours, louera où concédera, même à titre gratuit, l'usage d'un terrain, d'une cour ou d'un enclos quelconque pour le stationnement des nomades, devra en informer l'autorité municipale dans les 24 heures, sous peine d'une amende de 1 franc ». Cette disposition a été écartée par le Sénat. Il ne fait

pas de doute, aux yeux de l'Inspection générale, que les pouvoirs des maires et des préfets, issus des articles 97 et 99 de la loi municipale, ne sauraient aller jusqu'à réglementer le stationnement ou le séjour des nomades ailleurs que sur la voie publique et dans les propriétés communales.

Le Préfet des Basses-Alpes a pris, le 29 avril 1921, un arrêté dont l'article premier interdit à tous les nomades visés par la loi de 1912 le stationnement de leur voiture sur la voie publique et ses dépendances, ainsi que sur les terrains communaux dans l'étendue du département.

A la vérité l'article 3 de cet arrêté semble contredire les dispositions de l'article premier. « Ceux qui exerceront des industries licites pourront être l'objet d'autorisations municipales pour un temps restreint et dans un emplacement déterminé. Ces permissions seront délivrées par écrit sur la production de titres réguliers constatant la nationalité, le domicile, la profession et les bons antécédents du pétitionnaire. »

Si l'interdiction contenue dans cet arrêté ne vise que le stationnement sur les voies publiques du département des individus n'exerçant pas de profession licite, elle était peut-être inutile : ou bien ces individus exercent des professions illicites, et ils sont passibles de poursuites, ou bien ils n'exercent pas de profession du tout, et ce sont des vagabonds.

On peut avoir des doutes, également, sur l'attestation que les postulants sont mis en demeure de fournir, relative à leurs bons antécédents. Enfin la mention du domicile, parmi les justifications que doivent produire les nomades, qui sont précisément gens sans domicile, est une prescription insoutenable.

Le présent rapport ne saurait insister sur les anomalies relevées dans un très grand nombre d'arrêtés municipaux relatifs au stationnement ; pour ne prendre que la Seine, on trouve, par exemple, des arrêtés, parfaitement réguliers, comme ceux du Maire de Champigny (1914), limitant à 24 heures le stationnement des nomades ; celui du Maire de Chatenay, le limitant entre certaines bornes kilométriques ; par contre, celui de 1920, du Maire d'Ivry-sur-Seine, de 1914 du Maire de Chatillon, qui l'interdisent dans tout le territoire de leur commune, paraissent bien excessifs ; de même l'arrêté de 1896 du Maire de Vincennes, interdisant la vente sur la voie publique de toutes autres marchandises que les denrées alimentaires.

La vérité paraît être que tout ambulant, forain ou nomade, porteur d'un récépissé, d'un carnet d'identité ou d'un carnet anthropométrique n'a pas d'autre pièce administrative à fournir pour demander au pouvoir municipal l'autorisation de stationner ; que l'interdiction absolue de tout stationnement sur la voie publique d'un département est une mesure abusive (si un préfet ou un maire ont ce droit, que feront leurs collègues ? D'interdiction en interdiction, à quelle situation aboutira-t-on ?) ; et que l'interdiction de stationnement sur le

2° Un certificat de bonnes vie et mœurs délivré par le maire du domicile ou, à défaut de cette pièce, l'extrait du casier judiciaire ;

3° Un certificat constatant la revaccination récente de toute la famille ;

4° La somme de 0 fr. 60 pour coût du livret.

Il va sans dire que ces textes, qu'ils prescrivent des obligations plus ou moins étroites que celles de la loi de 1912, ne sauraient plus rester en vigueur. Toutes les formalités administratives auxquelles sont assujettis les ambulants, forains et nomades sont exclusivement celles de la loi de 1912. Un maire, pas plus qu'un préfet, ne saurait exiger d'autorisation là où la loi n'a prévu qu'une simple déclaration, a fortiori édicter d'interdictions, et seules les conditions d'exercice de la profession, comme l'emplacement et la durée du stationnement sur la voie publique, peuvent faire l'objet de réglementations locales.

Le Préfet de l'Indre, par exemple, a pris, à la date du 20 octobre 1918, un arrêté qui devait être affiché à la porte des mairies « interdisant aux nomades porteurs de carnet anthropométrique de résider ailleurs qu'à proximité des chefs-lieux de canton où ils sont astreints à exercer le commerce ou l'industrie dont ils prétendent tirer leurs moyens d'existence ».

« Les maires des chefs-lieux de canton », ajoute cet arrêté, « fixeront, d'accord avec la gendarmerie locale, les emplacements où ces individus seront tenus de séjourner. A partir du 4 novembre 1918 tout nomade qui tentera de pénétrer sur le territoire du département de l'Indre sera immédiatemment refoulé sur le territoire où il se trouvait. »

Cette interdiction de résider ailleurs qu'à proximité des chefs-lieux de canton est d'une légalité des plus douteuses, surtout si l'on observe que l'arrêté susvisé ne spécifie pas qu'il s'agit du domaine public communal. Dans cet ordre d'idées un de nos collègues a relevé que dans le département de la Marne un maire ayant pris à l'égard des mêmes individus un arrêté limitant à 24 heures leur stationnement sur le territoire de la commune, le préfet n'a pas manqué de lui faire observer qu'il excéderait ses pouvoirs s'il ne bornait pas son interdiction aux voies publiques et aux propriétés communales, car le stationnement sur une propriété privée, du consentement de son propriétaire, échappe, bien certainement, à toute réglementation municipale.

Il convient, d'ailleurs, de rappeler, à cet égard, que le projet de loi primitivement soumis au Parlement contenait un article 6 ainsi conçu : « Quiconque, pendant plus de 8 jours, louera où concédera, même à titre gratuit, l'usage d'un terrain, d'une cour ou d'un enclos quelconque pour le stationnement des nomades, devra en informer l'autorité municipale dans les 24 heures, sous peine d'une amende de 1 franc ». Cette disposition a été écartée par le Sénat. Il ne fait

pas de doute, aux yeux de l'Inspection générale, que les pouvoirs des maires et des préfets, issus des articles 97 et 99 de la loi municipale, ne sauraient aller jusqu'à réglementer le stationnement ou le séjour des nomades ailleurs que sur la voie publique et dans les propriétés communales.

Le Préfet des Basses-Alpes a pris, le 29 avril 1921, un arrêté dont l'article premier interdit à tous les nomades visés par la loi de 1912 le stationnement de leur voiture sur la voie publique et ses dépendances, ainsi que sur les terrains communaux dans l'étendue du département.

A la vérité l'article 3 de cet arrêté semble contredire les dispositions de l'article premier. « Ceux qui exerceront des industries licites pourront être l'objet d'autorisations municipales pour un temps restreint et dans un emplacement déterminé. Ces permissions seront délivrées par écrit sur la production de titres réguliers constatant la nationalité, le domicile, la profession et les bons antécédents du pétitionnaire. »

Si l'interdiction contenue dans cet arrêté ne vise que le stationnement sur les voies publiques du département des individus n'exerçant pas de profession licite, elle était peut-être inutile : ou bien ces individus exercent des professions illicites, et ils sont passibles de poursuites, ou bien ils n'exercent pas de profession du tout, et ce sont des vagabonds.

On peut avoir des doutes, également, sur l'attestation que les postulants sont mis en demeure de fournir, relative à leurs bons antécédents. Enfin la mention du domicile, parmi les justifications que doivent produire les nomades, qui sont précisément gens sans domicile, est une prescription insoutenable.

Le présent rapport ne saurait insister sur les anomalies relevées dans un très grand nombre d'arrêtés municipaux relatifs au stationnement ; pour ne prendre que la Seine, on trouve, par exemple, des arrêtés, parfaitement réguliers, comme ceux du Maire de Champigny (1914), limitant à 24 heures le stationnement des nomades ; celui du Maire de Chatenay, le limitant entre certaines bornes kilométriques; par contre, celui de 1920, du Maire d'Ivry-sur-Seine, de 1914 du Maire de Chatillon, qui l'interdisent dans tout le territoire de leur commune, paraissent bien excessifs; de même l'arrêté de 1896 du Maire de Vincennes, interdisant la vente sur la voie publique de toutes autres marchandises que les denrées alimentaires.

La vérité paraît être que tout ambulant, forain ou nomade, porteur d'un récépissé, d'un carnet d'identité ou d'un carnet anthropométrique n'a pas d'autre pièce administrative à fournir pour demander au pouvoir municipal l'autorisation de stationner ; que l'interdiction absolue de tout stationnement sur la voie publique d'un département est une mesure abusive (si un préfet ou un maire ont ce droit, que feront leurs collègues ? D'interdiction en interdiction, à quelle situation aboutira-t-on ?) ; et que l'interdiction de stationnement sur le

territoire d'un département ou d'une commune, sans distinction entre le domaine public et les propriétés privées, est chose illégale. Quant à la prohibition de la vente de certaines marchandises, elle n'est légitime que si elle est édictée dans un intérêt de sécurité ou de salubrité publique.

Sous ces réserves, l'obligation de se munir d'une autorisation spéciale pour effectuer un stationnement, à la limite dans la durée et dans l'emplacement, voilà qui rentre incontestablement dans les pouvoirs des maires et des préfets, voilà même ce qui constitue non seulement leur droit, mais le plus souvent leur devoir.

Dans un ordre d'idées voisin, l'Inspection générale considère comme n'excédant pas les pouvoirs des maires et des préfets, les arrêtés qui ont un caractère exceptionnel, mais amplement justifiés, et qui interdisent aux ambulants comme aux nomades tout stationnement soit dans un périmètre réservé aux pèlerinages, soit sur les emplacements qui ont été les théâtres principaux des champs de bataille (V. arrêté du préfet de la Meuse du 14 avril 1920 pour Verdun).

Loi du 1er juin 1923. — Une loi récente, promulguée le 1er juin 1923, et qui avait pour but principal de renforcer les dispositions de la loi de 1919 sur le registre du commerce, a pu paraître remettre incidemment en question toute l'étendue des pouvoirs municipaux en matière de réglementation de la circulation des ambulants.

Son article 2 dispose que « les maires ne pourront accorder des autorisations de séjour ou de parcours aux marchands ambulants qu'à la condition que ceux-ci justifient de leur immatriculation au registre du commerce ». On s'est demandé si, de cette disposition, ne découlait pas une réglementation nouvelle, aux termes de laquelle les marchands ambulants seraient astreints, outre les formalités de la loi de 1912, à se munir, pour pouvoir exercer leur industrie, d'une autorisation de séjour ou de parcours auprès des maires. Et, dans ce cas, il apparaissait au moins anormal qu'aucune obligation analogue n'eût été édictée à l'égard des forains et des nomades.

La Direction de la Sûreté générale du Ministère de l'Intérieur, par lettre du 19 octobre 1923, saisit le Ministre du Commerce de la question de savoir s'il convenait d'interpréter cette législation dans ce sens, en lui signalant, dans ce cas, l'anomalie et les inconvénients de pareilles conséquences.

Dans sa réponse du 26 octobre 1923, M. le Ministre du Commerce, après avoir rappelé que la disposition susvisée était le fait de la Commission du Sénat, lors des travaux préparatoires de la loi, en vue de satisfaire à certain vœu exprimé par les chambres de commerce demandant que les marchands ambulants n'échappassent pas aux obligations de la loi sur le registre de commerce, a estimé que l'article 2 précité ne pouvait avoir d'autre effet que de renforcer les dispositions de l'article 13 de la loi de 1912. Ce serait donc à l'occasion des demandes particulières de permis de stationnement, dont ils seraient

saisis de la part des marchands ambulants, que les maires auraient à subordonner leurs autorisations à la présentation des extraits d'immatriculation.

L'Inspection générale constate bien volontiers que l'interprétation donnée par M. le Ministre du Commerce est la seule qui permette d'éviter une inégalité flagrante de traitement entre les marchands ambulants et les forains ou nomades, au profit de ces derniers, mais elle estime que l'article 2 susvisé eût gagné à être rédigé de telle sorte qu'il eût été applicable non pas aux autorisations de séjour ou de parcours délivrées par les maires (lesquelles, hormis les autorisations de stationnement, ne sont pas prévues par la législation) mais aux récépissés de déclaration délivrés par les préfets, lesquels résultent expressément de la loi de 1912.

Cette lacune peut d'ailleurs être comblée, soit par une modification législative de l'article 2 de la loi de 1923 dans le sens de cette observation, soit, plus simplement, ainsi que l'a proposé la Direction de la Sûreté générale, dans sa réponse au Ministère du Commerce du 7 novembre 1923, en ajoutant, dans la circulaire du 30 octobre, à la nomenclature des pièces à fournir par les ambulants, leur extrait d'immatriculation au registre du commerce prévu par la loi de 1919.

Réglementation particulière aux départements d'Alsace et de Lorraine. — Une situation exceptionnelle découle, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, du maintien, par le décret du 25 novembre 1919, de la loi locale du 26 juillet 1900, relative aux marchands ambulants, dont les dispositions sont à combiner avec celles de la loi de 1912. Cette loi de 1900 assujettit les ambulants, ainsi que les forains et nomades, s'ils exercent un métier ambulant, à la possession d'un permis de commerce qui, dans ces conditions, se surajoute aux récépissés de déclaration et aux carnets prévus par la loi de 1912.

De plus la réglementation en vigueur dans les 3 départements d'Alsace et de Lorraine offre des particularités, par rapport à la loi de 1912, qui méritent d'être signalées.

D'abord la profession d'ambulant est différemment définie, car elle englobe les personnes qui en dehors de la circonscription de leur domicile achètent des marchandises, comme celles qui en vendent, ainsi que celles qui offrent leurs services. Sont seules dispensées du permis de commerce les personnes vendant les produits de leur culture ou écoulant des marchandises déterminées par les autorités locales certains jours de foires.

De plus on relève toute une série d'interdictions : quant aux jours de vente (le dimanche et les jours de fête), ensuite quant aux objets vendus (boissons alcooliques, vieux vêtements et linge, déchets, bijouterie, armes, corps incendiaires, substances vénéneuses, instruments d'optique...), enfin quant aux personnes pouvant vendre, et ici il existe des interdictions absolues (qui visent certains malades

ou infirmes, les vagabonds ou ivrognes, les individus ayant encouru diverses condamnations et, sauf exception, les mineurs de 15 ans), et des interdictions facultatives (visant les personnes sans domicile, ou celles qui ont subi des condamnations légères, ou celles ayant des enfants dont l'entretien et l'instruction ne sont pas garantis).

Autres particularités du permis de commerce qui est délivré également par la préfecture, c'est qu'il n'est donné que pour un an et, parfois même, pour une durée plus courte. De plus il peut être individuel ou collectif; enfin il est susceptible d'être retiré s'il survient une des circonstances ci-dessus qui font obtacle à la délivrance.

Le maintien de cette législation n'a pas manqué d'être la source de difficultés, quand des commerçants ou industriels venus d'autres départements de France ont voulu exercer un commerce dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin ou la Moselle, ou quand l'inverse s'est produit. Aussi des instructions du Commissariat général d'Alsace et de Lorraine, du 14 mars 1922, tout en maintenant la formalité du permis de commerce, ont elle préparé l'unification de la législation.

2° *Réglementation spéciale du département de la Seine.* — Le service des ambulants, forains et nomades, est concentré a la Préfecture de Police au 4e Bureau de la 1re Division, chargé en même temps du service des rapatriements d'indigents, de la surveillance des brocanteurs et de la délivrance des cartes de voyageurs de commerce.

Il comporte quelques particularités :

a) En ce qui concerne les ambulants, l'application de la loi de 1912 est limitée à des catégories d'individus plus étroites que dans les autres départements, du fait de l'assujettissement d'un certain nombre de professions à des ordonnances particulières considérées comme toujours en vigueur. C'est ainsi que les brocanteurs demeurent soumis à une ordonnance du 15 juin 1898, prise en exécution de la loi du 15 février 1898, et que la loi de 1912 ne leur est pas applicable, alors même qu'ils exercent leur industrie ailleurs qu'en boutique. Ils sont astreints, dans ce cas, à la possession d'une médaille, outre le carnet à la possession duquel tous les brocanteurs sont indistinctement soumis et qui leur est délivré sur présentation d'un certificat d'individualité.

Les commissionnaires, dont le nombre va en décroissant, et qui ne sont plus aujourd'hui qu'une centaine, sont régis par une ordonnance du 1er juillet 1839 qui subordonne l'exercice de leur métier à la possession d'un carnet spécial, d'une médaille et à la fixation d'emplacements déterminés.

Les commerçants qui vendent sur le carreau des halles sont régis par des dispositions particulières, d'un caractère municipal et exclusif de la loi de 1912.

Les marchands dits des quatre saisons sont astreints à une série d'obligations qui découlent d'une ordonnance du 12 septembre 1906, complétant celles des 30 décembre 1863, 12 septembre 1870, 22 décembre 1891, 10 juillet 1900, 24 juillet 1902. Ils sont soumis à une autorisation préalable qui n'est accordée qu'aux pétitionnaires âgés de plus de 30 ans et résidant à Paris depuis plus de 3 ans. En fait, des instructions récentes ont réservé ces autorisations aux mutilés et veuves de guerre. Les marchands des quatre saisons sont, eux aussi, porteurs d'un carnet et d'une médaille. Les conditions dans lesquelles ils peuvent vendre leurs marchandises sont minutieusement réglementées; il existe, notamment, une division de Paris, en ancien et nouveau Paris, dont l'accès simultané leur est interdit. Il en est de même de la vente à certaine distance des marchés publics et de la vente en dehors de lieux fixes de stationnement.

Cette réglementation, le caractère des autorisations ci-dessus, l'exonération fiscale dont jouissent ces commerçants permettent d'ailleurs de considérer qu'il y a là, jusqu'à un certain point, une sorte d'assistance par le travail beaucoup plus que la réglementation d'une industrie ambulante.

b) En ce qui concerne les forains il convient de signaler que cette dénomination s'applique dans le département de la Seine à deux catégories distinctes de commerçants. Sont, en effet, considérés comme forains, au sens de la loi de 1912, et soumis aux prescriptions de cette loi, les seuls individus qui exercent leur industrie en dehors du département de la Seine. A ceux là, la Préfecture de Police délivre des carnets d'identité qui sont ceux de la loi de 1912. Mais, à côté de cette catégorie, sont également appelés forains, tous les individus domiciliés dans le département de la Seine et qui exercent dans ce département leur industrie foraine. Cela est tout à fait particulier, puisque le forain, aux termes de la loi de 1912, est un individu qui n'a pas de domicile ou de résidence fixe. Les individus dont il s'agit seraient donc plutôt des ambulants.

Ils sont régis par une ordonnance du 2 février 1906, modifiant celles des 28 février 1863, 1er septembre 1897, 11 septembre 1898 d'où découle toute une réglementation concernant notamment les musées d'anatomie, les photographes, les chemins de fer aériens, les ménageries, les tirs, la tenue des boutiques à la foire aux pains d'épices, etc.

On rencontre donc deux catégories de forains : ceux domiciliés dans le département de la Seine, munis d'un carnet qui n'est pas celui de la loi de 1912, et exerçant leur industrie dans les conditions de l'ordonnance précitée, et ceux, non domiciliés, munis du carnet de la loi de 1912, mais qui n'ont pas le droit d'exercer dans la Seine leur industrie.

Les musiciens et chanteurs ambulants sont, d'autre part, soumis dans le département de la Seine à une ordonnance du 21 avril 1881 qui leur interdit l'exercice de leur profession en dehors des jours de fête et sans l'autorisation des commissaires de quartier.

3° *Algérie.* — La loi de 1912 a été rendue applicable, par décret du 20 septembre 1922, mais, en fait, n'a fonctionné qu'à dater d'octobre 1923.

CHAPITRE III

DIFFICULTÉS CONTENTIEUSES

La loi n'a pas réglé de recours administratif contre les décisions prises par l'Administration préfectorale, touchant l'application des dispositions qu'elle édicte. D'ailleurs un tel contentieux est-il concevable ? En ce qui concerne les ambulants, en effet, le rôle du préfet consiste à délivrer des récépissés à ceux qui font la déclaration légale. Or le refus de récépissé ne peut avoir que deux motifs : ou bien l'intéressé n'est pas assujetti à la loi de 1912 (par exemple parce que la profession qu'il exerce n'a pas un caractère ambulant, ou n'est pas commerciale au sens de la loi, ou encore rentre dans les exceptions prévues par l'article 8) et, dans ce cas, ce refus ne paraît pas léser d'intérêts ou méconnaître de droits ; ou bien, le refus de récépissé est basé sur cette circonstance que l'individu en question est considéré comme un forain ou comme un nomade. S'il ne veut pas solliciter un carnet d'identité ou anthropométrique, ce que l'on ne peut pas lui imposer d'office, il n'a qu'à attendre d'être pousuivi et invoquer son défaut d'assujettissement devant la juridiction répressive.

D'autre part, l'hypothèse inverse, l'obligation de la déclaration, ne se pose pas. Le préfet n'a pas à prendre les devants tant qu'une déclaration d'ambulant ne lui est pas soumise ; il n'y a pas de décisions de l'Administration obligeant à faire une déclaration d'ambulant l'individu qui ne s'y croit pas soumis. La suite d'une pareille question ne comporterait que des poursuites devant le tribunal judiciaire qui déciderait de l'assujettissement ou non.

Pour les forains et les nomades la situation est la même. On ne conçoit pas qu'ils puissent se pourvoir administrativement contre leur assujettissement à la loi, toujours pour la raison que quand un forain ou un nomade ne fait aucune demande de carnet, l'Administration ne le lui impose pas d'office ; on dresse contravention et le tribunal statue. D'autre part, si un individu sollicite un carnet de forain et si l'Administration croit devoir le classer parmi les nomades, on rentre dans la situation ci-dessus du prétendu ambulant que l'Administration considère comme un forain ou un nomade. Enfin le refus de carnet de nomade ne saurait, lui non plus, donner naissance à un recours contentieux, puisqu'aux termes de l'article 3 § 4 de la loi, la délivrance du carnet anthropométrique d'identité n'est jamais obligatoire.

Aussi bien peut-on dire qu'il n'existe, en ce qui concerne l'application de la loi de 1912, qu'un contentieux judiciaire et un contentieux judiciaire répressif.

La loi a visé à cet égard plusieurs catégories d'infractions et toute une échelle de pénalités.

En ce qui concerne les ambulants, les faits punissables sont : d'abord, l'exercice de la profession sans déclaration, ou le défaut de présentation du récépissé aux officiers de police judiciaire ou aux agents de la force publique. Ils sont punis d'une amende de 5 à 15 francs et d'un emprisonnement de 1 à 15 jours ; puis la fabrication, falsification altération de récépissés ou l'usage sciemment fait d'un récépissé falsifié, ils sont punis de 2 à 5 ans de prison et d'une amende de 100 à 1.000 francs ; également, l'emprunt d'un nom supposé pour obtenir un récépissé est puni de 2 à 6 mois de prison et de 50 à 500 francs d'amende.

En ce qui concerne les forains, le défaut de demande de carnet est puni d'une amende de 16 à 100 francs et d'un emprisonnement de 5 jours à 1 mois. Les falsification, altération et usage de faux carnets d'identité, de même que l'emprunt d'un nom supposé sont punis des peines ci-dessus, applicables aux ambulants.

Pour les nomades, les infractions à l'obligation du carnet anthropométrique les constituent en état de vagabondage, et les pénalités sont celles des articles 271 et suivants du code pénal. Les infractions visant l'article 4 de la loi (mention à porter sur les carnets ou plaques de contrôle) sont punies des peines prévues aux articles 479 et 480 du Code pénal. Les falsification, altération ou usage de carnet falsifié, emprunt de nom supposé, sont punis des mêmes peines que pour les ambulants et forains.

Enfin il existe, aux termes de l'article 7 de la loi, une sanction spéciale visant exclusivement les nomades, qui consiste dans la confiscation provisoire de leurs voiture et animaux, à moins de caution suffisante et, pour l'acquittement des frais de poursuite, dans la vente du matériel dans les formes prévues à l'article 617 du Code de procédure.

Ont qualité pour constater les infractions ci-dessus et en dresser procès-verbal : 1° les officiers de police judiciaire tels qu'ils sont énumérés à l'article 9 du Code d'instruction criminelle ; 2° les agents de la force et de l'autorité publique, c'est-à-dire les gendarmes, agents de police, préposés des services actifs des administrations publiques (douanes, contributions indirectes).

Cette question, en particulier la coopération des agents ci-dessus, à la surveillance des nomades aux frontières, sera reprise ultérieurement.

L'intervention des tribunaux judiciaires en cette matière a donné naissance, au point de vue de la portée d'application de la loi, à des décisions de principe ou d'espèce sur lesquelles nous reviendrons.

Au point de vue répressif, les Inspecteurs généraux se sont préoccupés, au cours de leur tournée, de rechercher quel était dans chaque département visité le nombre d'infractions relevées, de poursuites intentées, de condamnations prononcées. Ces renseignements

ne sont, à de rares exceptions près, jamais discernables dans les préfectures. Dans quelques départements, l'Ardèche par exemple, avant la guerre, les préfectures étaient informées soit par la gendarmerie, soit par les parquets des infractions relevées et de leur suite Mais, à l'heure actuelle, ou bien les procès-verbaux dressés par les officiers publics sont purement et simplement transmis au parquet et la préfecture les ignore, ou bien, comme il arrive dans des départements tels que l'Indre, une copie en est bien adressée à la préfecture, mais alors il s'agit de procès-verbaux de toute espèce qui visent toutes sortes de contraventions, toutes sortes de lois, que la préfecture se borne à classer dans ses archives et dont, au surplus, elle ne connaît jamais la suite.

Ce n'est pas que les renseignements recherchés par les Inspecteurs généraux n'aient pu, à la longue, leur être fournis. Une note adressée, sur leur demande, aux présidents des tribunaux ou aux chefs des parquets, a suffi pour que la préfecture soit mise en possession de statistiques, mais les documents recueillis ainsi en cours de tournée portant sur des périodes de temps très variables, ne sont guère utilisables dans un rapport d'ensemble. C'est pourquoi, à la demande de l'Inspection générale, la Direction de la Sûreté générale a adressé aux préfets, en octobre dernier, une circulaire les invitant à faire parvenir la statistique de ces poursuites et condamnations au cours des années 1920 à 1922. C'est le tableau fourni ci-après.

L'Inspection générale estime qu'il n'y aurait que des avantages à ce qu'une circulaire analogue fût périodiquement adressée aux préfets, afin que l'Administration centrale fût ainsi tenue au courant des efforts faits, tant par les agents actifs de répression que par les tribunaux, en vue de l'application de la loi.

TABLEAU

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	POURSUITES	CONDAMNATIONS
Ain	1920	31	31
	1921	95	95
	1922	55	55
Aisne	1920	25	19
	1921	32	32
	1922	29	29
Allier	1920	39	39
	1921	29	28
	1922	59	46
Alpes (Basses-)	1920	135	127
	1921	97	89
	1922	53	52
Alpes (Hautes-)	1920	48	47
	1921	34	33
	1922	27	26
Alpes-Maritimes	1920	2	2
	1921	3	3
	1922	5	5
Ardèche	1920	30	30
	1921	15	15
	1922	60	60
Ardennes	1920	12	12
	1921	12	12
	1922	36	36
Ariège	1920	44	44
	1921	44	44
	1922	13	12
Aube	1920	40	39
	1921	38	35
	1922	15	15
Aude	1920	146	146
	1921	132	132
	1922	120	120
Aveyron	1920	85	81
	1921	128	123
	1922	106	97
Bouches-du-Rhône	1920	34	33
	1921	25	25
	1922	33	33
Calvados	1920	69	66
	1921	170	155
	1922	99	96
Cantal	1920	8	8
	1921	18	17
	1922	11	10
Charente	1920	21	20
	1921	29	29
	1922	18	17

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	POURSUITES	CONDAMNATIONS
Charente-Inférieure	1920	32	25
	1921	72	72
	1922	91	89
Cher	1920		
	1921	»	239
	1922		
Corrèze	1920	9	9
	1921	6	6
	1922	9	9
Corse	1920	34	34
	1921	42	36
	1922	8	8
Côte-d'Or	1920	78	78
	1921	139	139
	1922	92	92
Côtes-du-Nord	1920	24	24
	1921	41	40
	1922	115	111
Creuse	1920	70	70
	1921	69	69
	1922	29	29
Dordogne	1920	60	62
	1921	48	49
	1922	32	36
Doubs	1920	107	103
	1921	98	89
	1922	94	91
Drôme	1920	12	10
	1921	7	7
	1922	26	24
Eure	1920	30	30
	1921	21	21
	1922	19	19
Eure-et-Loir	1920	21	21
	1921	31	31
	1922	23	23
Finistère	1920	65	65
	1921	74	63
	1922	50	46
Gard	1920	49	48
	1921	78	78
	1922	146	113
Garonne (Haute-)	1920	102	99
	1921	82	79
	1922	93	91
Gers	1920	22	22
	1921	27	27
	1922	26	25

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	POURSUITES	CONDAMNATIONS
Gironde	1920	164	162
	1921	123	123
	1922	135	133
Hérault	1920		
	1921	242	242
	1922		
Ille-et-Vilaine	1020	83	77
	1921	184	182
	1922	217	207
Indre	1920	19	19
	1921	55	53
	1922	84	79
Indre-et-Loire	1920	17	16
	1921	25	22
	1922	66	66
Isère	1920	574	574
	1921	404	404
	1922	154	154
Jura	1920	45	41
	1921	64	60
	1922	32	28
Landes	1920	90	90
	1921	122	121
	1922	35	31
Loir-et-Cher	1920	26	23
	1921	50	43
	1922	42	41
Loire	1920	7	7
	1921	13	13
	1122	3	3
Loire (Haute-)	1920	7	7
	1921	28	28
	1922	18	18
Loire-Inférieure	1920	46	38
	1921	95	80
	1922	69	60
Loiret	1920	91	90
	1921	86	85
	1922	85	85
Lot	1920	20	20
	1921	9	9
	1922	11	11
Lot-et-Garonne	1920	31	30
	1921	35	35
	1922	22	21
Lozère	1920	8	8
	1921	9	9
	1922	9	9

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	POURSUITES	CONDAMNATIONS
Maine-et-Loire	1920	52	51
	1921	39	36
	1922	49	47
Manche	1920	31	30
	1921	95	92
	1922	99	94
Marne	1920	75	72
	1921	81	81
	1922	35	35
Marne (Haute-)	1920	46	46
	1921	43	41
	1922	41	41
Mayenne	1920	17	16
	1921	46	45
	1922	125	123
Meurthe-et-Moselle	1920	398	396
	1921	362	315
	1922	178	169
Meuse	1920	5	5
	1921	16	16
	1922	7	5
Morbihan	1920	19	19
	1921	37	37
	1922	33	33
Nièvre	1920	88	88
	1921	90	90
	1922	155	152
Nord	1920	146	131
	1921	310	276
	1922	312	296
Oise	1920	166	148
	1921	106	83
	1922	49	44
Orne	1920	36	28
	1921	57	49
	1922	57	52
Pas-de-Calais	1920	20	18
	1921	47	47
	1922	43	41
Puy-de-Dôme	1920		
	1921	69	64
	1922		
Pyrénées (Basses-)	1920	106	106
	1921	135	135
	1922	62	62
Pyrénées (Hautes-)	1920	3	3
	1921	6	6
	1922	1	1

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	POURSUITES	CONDAMNATIONS
Pyrénées-Orientales	1920	52	48
	1921	61	56
	1922	41	39
Rhin (Haut-) [territoire de Belfort]	1920	24	23
	1921	60	57
	1922	46	43
Rhône	1920	52	52
	1921	88	88
	1922	42	38
Saône (Haute-)	1920	64	62
	1921	58	58
	1922	38	38
Saône-et-Loire	1920	137	128
	1921	247	238
	1922	162	160
Sarthe	1920	33	33
	1921	79	78
	1922	64	64
Savoie	1920	74	74
	1921	96	95
	1922	31	30
Savoie (Haute-)	1920	146	142
	1921	169	165
	1922	147	145
Seine	1920	79	
	1921	567	1.604
	1922	977	
Seine-Inférieure	1920	16	16
	1921	28	27
	1922	56	50
Seine-et-Marne	1920	48	48
	1921	31	29
	1922	29	29
Seine-et-Oise	1920	66	62
	1921	78	75
	1922	45	42
Sèvres (Deux-)	1920		
	1921	430	425
	1922		
Somme	1920	25	24
	1921	68	65
	1922	15	15
Tarn	1920		
	1921	166	144
	1922		
Tarn-et-Garonne	1920	32	32
	1921	43	43
	1922	55	50

DÉPARTEMENTS	ANNÉES	POURSUITES	CONDAMNATIONS
Var	1920	70	70
	1921	91	91
	1922	103	102
Vaucluse	1920	194	187
	1921	168	160
	1922	127	106
Vendée	1920	32	31
	1921	47	47
	1922	48	48
Vienne	1920	45	45
	1921	51	51
	1922	78	78
Vienne (Haute-)	1920	52	52
	1921	65	65
	1922	43	43
Vosges	1920	50	48
	1921	54	52
	1922	58	56
Yonne	1920	25	25
	1921	27	27
	1922	36	36

DEUXIÈME PARTIE

Questions particulières aux diverses catégories d'assujettis à la loi.

CHAPITRE I

LES MARCHANDS AMBULANTS

Si au cours de la tournée de 1923, après 10 ans de mise en vigueur de la loi de 1912 coupée par une période où les droits des individus ont consenti tous sacrifices à l'intérêt collectif, les Inspecteurs généraux n'ont pas recueilli dans les préfectures l'écho des protestations des ambulants contre le principe même de la loi, il n'en a pas été ainsi à l'origine, et quelques-uns des rapports déposés en 1914 les ont reproduites.

Dans la mesure qui se dégage des observations préliminaires de ce rapport, étant donné que la situation des marchands ambulants s'est trouvée mise en cause à raison de la suspicion où étaient tenus les vagabonds et les nomades, et a été réglée à l'occasion de mesures édictées contre ces derniers, cet état d'esprit a pu se comprendre.

Mieux eût valu légiférer par deux textes distincts à l'égard de ces deux catégories non assimilables, alors que du texte unique a résulté une confusion des organes d'exécution.

C'est en effet, on l'a vu, en vertu de la loi de 1912, que dans les préfectures et sous-préfectures un même service reçoit les déclarations des ambulants et délivre les carnets de forains et de nomades; et dans les départements où ce service a été confié à la police locale, cette confusion, comme on le verra, a été considérablement aggravée.

On peut dire que, bien loin de créer aux marchands ambulants, ainsi que le souhaitait le rapporteur à la Chambre, « une situation tellement nette vis-à-vis des autorités qu'ils ne pussent être confondus avec les nomades proprement dits », leur qualité de justiciables de la loi de 1912, commune avec les nomades, a pu, tout au moins dans les premières périodes d'application de la loi, engendrer des mécontentements et susciter des protestations.

Ceci dit, faut-il estimer que les mesures édictées par l'article 1er de la loi dépassent la limite qu'il est légitime d'assigner à l'intervention de la puissance publique vis-à-vis des individus exerçant un commerce ou une profession ambulante, c'est-à-dire faisant sur la voie publique appel au public?

Le rappel des principes essentiels en la matière et des textes déjà indiqués, l'examen des dispositions nouvelles, la délimitation des catégories d'industries auxquelles elles s'appliquent permettront de répondre par la négative.

1° *Principes généraux. — Réglementations spéciales.*

D'une façon générale et sans entrer dans le détail de la réglementation visant le commerce et l'industrie, il est facile de se rendre compte que le principe de la liberté absolue proclamé par la loi des 2 et 17 mars 1791, subit dans notre droit actuel des atteintes répétées, et que l'intervention de l'Administration en cette matière est d'autant plus accentuée que l'industrie et le commerce s'exercent dans des conditions de publicité (en gardant à ce mot son sens étymologique) plus manifestes. Inexistante ou presque, si on laisse de côté les mesures fiscales, quand il s'agit de commerces exercés dans les locaux privés (en dehors des cas où la salubrité et la tranquillité publiques sont en jeu), l'intervention administrative commence à se faire sentir pour des catégories d'entreprises dont la nature est de retenir longuement le public, tels que les salles de spectacle et les débits de boissons, qui sont soumis à une régle-

mentation plus étroite (par la déclaration, l'autorisation qu'elles supposent) que la tenue d'un commerce quelconque d'épicerie ou de fruiterie etc.. Et quand l'industriel, pour l'exercice même de son industrie, emprunte, en vertu d'une sorte d'appropriation et, parconséquent, de façon anormale, la voie publique, (c'est le cas des vendeurs des halles et marchés, des entrepreneurs de transport, des colporteurs) cette intervention, de plus en plus légitime, devient encore plus stricte.

Or le marchand ambulant ne se sert pas seulement de la voie publique pour circuler, mais, encore, c'est sur la voie publique, elle-même, qu'il exerce sa profession; il y déballe ses marchandises, il les y offre à la clientèle; il tire bénéfice, en quelque sorte, de la voie publique, il en fait une quasi-exploitation; il s'expose, par là même, à ce que l'autorité, propriétaire ou gardienne de la voie publique, lui demande quelques garanties.

Voilà pourquoi, indépendamment de toute assimilation des commerçants ambulants aux individus qui se livrent au vagabondage, et en ne donnant à l'intervention de l'Administration qu'un substratum dépourvu de tout élément péjoratif, il était légitime d'imposer quelques formalités à cette catégorie particulière d'exploitants de la voie publique qui, à raison de ce fait, ne pourraient prétendre à la liberté absolue.

Au surplus, dès avant la loi de 1912, le genre d'industrie auquel se livrent le plus couramment les ambulants n'était pas exonéré de toute mesure de contrôle.

Il a été traité ci-dessus des pouvoirs que les maires puisent dans le très large article 97 de la loi du 5 avril 1884, pour réglementer le stationnement sur la voie publique. Ce n'étaient et ce ne sont pas les seuls. Les maires pouvaient également réglementer les conditions de vente de certaines marchandises, puisqu'ils avaient le droit de prendre toute mesure pour assurer, notamment, la salubrité des comestibles exposés en vente et la fidélité du débit des marchandises qui se vendent au poids ou à la mesure.

Des lois particulières que le présent rapport s'est borné ci-dessus à rappeler, mais sur lesquelles il convient de revenir, avaient d'autre part réglementé assez étroitement le mécanisme de certaines transactions: la vente publique aux enchères et au déballage des marchandises neuves était soumise aux prescriptions des lois des 25 janvier 1841, 30 décembre 1906, qui en prohibent la vente au détail ou la subordonnent à une autorisation municipale. L'exercice de la profession de brocanteur entraînait l'assujettissement à la loi du 15 février 1898, qui impose de se faire inscrire sur les registres de la préfecture, de déclarer les changements de domicile et, pour les brocanteurs qui n'ont pas de boutique, de porter ostensiblement et de présenter à toute réquisition la médaille qui leur est délivrée, mentionnant leurs nom, prénoms et n° d'inscription. Les individus exerçant habituellement le métier de colporteurs d'imprimés, étaient tenus, en vertu

de la loi du 29 juillet 1881, modifiant celle du 27 juin 1849, de faire aussi une déclaration préalable.

On doit encore noter les mesures particulières, édictées pour des motifs différents, mais qui comportent également une surveillance administrative, prévues par la loi de 1874 en vue de la protection des enfants employés dans les professions ambulantes.

Enfin, parmi les ambulants, pris au sens large, avant la discrimination de la loi de 1912, on rencontrait les saltimbanques, pour lesquels une circulaire du 6 janvier 1863 avait déjà exigé la possession d'un carnet d'identité.

A un autre point de vue, qui est non plus celui du maintien de la tranquillité sur la voie publique, mais qui est tiré du caractère migrateur des professions ambutantes, des fréquents abandons de domicile qu'elles entraînent, la législation fiscale contenait à leur égard des dispositions qui les assujettissaient à un contrôle particulier.

L'article 23 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes soumet tout individu transportant des marchandises de commune en commune, lors même qu'il vend pour le compte de marchands ou de fabricants, à une patente personnelle qui est, selon les cas, celle du colporteur avec balle, avec bête de somme ou avec voiture. L'article 29 impose aux patentables dont les professions ne sont pas exercées à demeure fixe, d'acquitter le montant de leur cote au moment où la patente leur est délivrée. Et l'article 33 dispose que tous les individus exerçant hors de la commune de leur domicile une profession imposée sont tenus de justifier à toute réquisition de leur inscription à la patente. La sanction est la saisie ou le sequestre, à leurs frais, des marchandises mises en vente et des instruments servant à l'exercice de leur profession, à moins qu'ils ne donnent caution suffisante, jusqu'à la présentation de la patente ou la production de la preuve qu'elle a été délivrée.

Pour assurer l'application de ces dispositions, des circulaires du Ministre de l'Intérieur des 2 avril et 7 août 1888 prescrivaient aux maires, adjoints et agents de la police judiciaire d'avoir à requérir l'exhibition de la patente de tous les marchands forains et ambulants imposables aux termes de l'article 23 de la loi du 15 juillet 1880; elles ajoutaient que lorsque lesdits marchands non domiciliés dans la commune y seraient trouvés exerçant leur industrie sans être munis de la patente, il y aurait lieu, comme ci-dessus, à saisie ou sequestre (sauf caution) jusqu'à présentation de la patente ou preuve de sa délivrance.

Une circulaire du 2 juin 1908, tout en laissant subsister les pouvoirs des autorités municipales, à seulement restreint aux communes où il n'y a pas de perception et, dans les autres, aux seules heures où les bureaux de perception sont fermés, le droit des maires et des commissaires de police de recouvrer les sommes versées à titre de caution.

Voilà donc toute une série de dispositions antérieures à la loi de 1912 qui avaient fait de la profession d'ambulant une industrie s'exerçant, dans la plupart des cas, en dehors du droit commun.

La loi de 1912 n'est d'ailleurs pas, dans cet ordre d'idées, le terme de cette réglementation.

Tout d'abord est intervenue, nous l'avons mentionné, la loi très générale du 18 mars 1919 à laquelle sont assujettis tous les commerçants sans exeption, et qui leur impose l'obligation de requérir au greffe du tribunal de commerce de leur établissement, une immatriculation sur un registre dit « Registre du commerce ».

Sur ce registre, qui doit comporter une série de déclarations énumérées par la loi (nom, prénoms, lieu et date de naissance, nationalité, autorisation pour les incapables, régime matrimonial, objet du commerce etc...) doivent également être consignés tous les changements se rapportant aux faits dont l'inscription est requise, ainsi que les principaux actes juridiques qui peuvent découler de l'exercice d'un commerce, tels que jugement de séparation de biens, d'interdiction, nomination de conseil judiciaire, nantissements et privilèges, faillites et liquidations judiciaires, cession de fonds de commerce etc...

Ce texte, qui a été lui-même complété par la loi du 1er juin 1923, aux termes de laquelle le nom du tribunal de Commerce et le numéro de l'immatriculation au registre doivent être mentionnés par les commerçants sur les factures, lettres, notes de commerce, tarifs, annonces et prospectus dont ils font usage, est évidemment applicable aux ambulants comme à tous les autres. L'article 2 de la loi de 1923 contient d'ailleurs une allusion formelle aux marchands ambulants, sur la portée de laquelle le présent rapport s'est déjà expliqué.

Il y a lieu de rapprocher de la loi du 18 mars 1919 celle du 8 octobre de la même année, qui vise les voyageurs ou représentants de commerce et aux termes de laquelle ils sont tenus de justifier de la possession d'une carte d'identité comportant, d'une part leur signalement et leur photographie, d'autre part l'attestation écrite du producteur, commerçant ou industriel qui les emploie, visée par la chambre de commerce du ressortissant (Cf. décret du 29 novembre 1919 ; instructions du Ministère des Finances, 9 décembre 1919, 7 janvier 1920).

Enfin, pour être complet, il importe de signaler que cette série d'obligations a été accrue par celles qui découlent de la loi de finances du 31 décembre 1921 dans ses aritcles 7 à 10 qui visent plus particulièrement les ambulants, puisqu'ils s'appliquent à toute personne se livrant en France, ailleurs qu'en boutique ou magasin, à des ventes d'objets ou marchandises quelconques. Cette loi les assujettit à justifier à toute réquisition des maires, adjoints, juges de paix et officiers de police municipale ou judiciaire, ainsi qu'aux agents des administrations financières et du service de la répression des fraudes, soit qu'ils sont inscrits au registre du commerce, soit qu'ils opèrent en qualité de commis ou employé pour le compte d'une personne inscrite audit registre. A défaut, il convient de produire une carte de commerce qui n'est délivrée qu'après paiement d'une somme suffisante pour garantir le recouvrement des droits dus au titre de l'impôt

sur le chiffre d'affaires et des impôts sur les revenus (décret du 31 mars 1922; arrêté du Ministre des Finances du 1er juin 1922).

Ce coup d'œil sur l'ensemble de la législation générale ou particulière relative aux professions ambulantes était utile pour montrer que la loi de 1912, dans les dispositions qui les concernent spécialement, en dépit de ses conditions particulières d'élaboration, et malgré son caractère de police, ne procède pas néanmoins de principes exorbitants de notre système administratif et n'a pas introduit à leur égard des mesures exceptionnellement rigoureuses.

Il y a lieu maintenant d'examiner ce que sont ces mesures, à qui elles sont applicables et comment elles sont appliquées.

2° *Critérium des marchands ambulants. — Principaux cas d'espèces.*

Aux termes de l'article 1er de la loi, tous individus domiciliés en France ou y possédant une résidence fixe qui voudront, quelle que soit leur nationalité, exercer une profession, industrie ou un commerce ambulant, sont tenus d'en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe. Cette déclaration doit comprendre les nom, prénoms, profession, domicile, résidence, date et lieu de naissance des déclarants.

Le décret du 16 février 1913, dans son titre 1er, précise que cette déclaration est exigée de tous ceux qui, français ou étrangers, exercent une profession hors de la commune dans laquelle ils ont soit leur résidence fixe, soit un domicile où ils reviennent périodiquement pour y séjourner dans l'intervalle de leurs tournées.

De très grandes incertitudes se sont manifestées en ce qui concerne le critérium à adopter pour la classification des ambulants, moins encore par rapport aux autres catégories d'assujettis à la loi de 1912 qu'à l'égard de l'ensemble des commerçants et industriels soustraits à la loi.

Quelques-unes ont été tranchées par les tribunaux ; d'autres ont fait l'objet de décisions administratives. Mais, d'une part, en ce qui concerne ces dernières, l'Administration supérieure ayant eu le plus souvent à statuer sur des cas d'espèces, ses décisions n'ont été connues que des préfectures qui les avaient provoquées, et les Inspecteurs généraux ont très souvent constaté qu'on ignorait dans un département ce qui se faisait dans un autre.

Au surplus les décisions de l'Administration supérieure, en cette matière, n'ont que la valeur de simples avis, toujours susceptibles d'être méconnus par l'autorité judiciaire.

Quant aux arrêts de justice, s'il en est qui ne laissent point place à l'équivoque, d'autres ont prêté, de la part des préfectures, à des divergences profondes d'interprétation.

Il importe donc de prendre les situations les plus frappantes observées par l'Inspection générale.

On chercherait en vain dans les travaux préparatoires de la loi un critérium du marchand ambulant, permettant de résoudre tous les cas d'espèces. Dans la classification préconisée par l'exposé des motifs du projet gouvernemental, on range dans cette catégorie, sous le N° 1, les ambulants français ou étrangers admis à domicile, exerçant un petit commerce, ayant un domicile ou une résidence fixe auquel ils reviennent après leurs tournées, où ils sont honorablement connus, et où, en général, ils paient patente.

Quant à la description qu'en a faite le Rapporteur à la Chambre, M. Marc Réville, pour être incontestablement flatteuse, elle ne donne pas de certitude : « Ce sont des commerçants parfaitement honorables qui, domiciliés dans une localité déterminée, vont de ville en ville, de foire en foire, étaler et vendre leurs marchandises; ils paient patente, se soumettent aux droits de place exigibles aux termes des règlements municipaux, et, loin de causer un préjudice quelconque aux populations qu'ils visitent, ils leur rendent le service de mettre à leur disposition des marchandises ou des denrées dont l'écoulement ne serait pas toujours assuré dans chaque localité pour des marchandises emmagasinées ».

Ceci dit, que fallait-il penser, tout d'abord, d'une catégorie extrêmement nombreuse de gens, qui répondent en tous points au signalement ci-dessus, et qui ne sont autres que les cultivateurs, maraîchers ou jardiniers qui viennent vendre les produits de leurs récoltes sur les marchés des communes voisines ?

Que fallait-il penser, en second lieu, des commerçants tels que les boulangers, épiciers, bouchers et coquetiers, qui vont également livrer tous les jours leur marchandise dans les communes voisines et rentrent chaque soir à leur domicile ?

En dépit de deux décisions du Ministre de l'Intérieur, qui sont cependant des décisions de principe, puisque ce sont des réponses à des questions écrites, et d'un arrêt de la Cour de Cassation, ces points ne sont pas encore totalement éclaircis, et il règne, dans bien des préfectures, tout au moins en ce qui concerne la seconde des catégories ci-dessus, une grande incertitude.

Les décisions du Ministre sont les suivantes :

A cette question : « L'article 1er de la loi du 16 juillet 1912, sur les marchands ambulants et nomades, est-il applicable aux cultivateurs, jardiniers, maraîchers, qui écoulent leurs produits sur les marchés des villes près desquelles ils ont leur résidence ? »

La réponse ministérielle a été :

« Les cultivateurs, jardiniers, maraîchers, qui vont vendre leurs produits sur les marchés des communes autres que celle où ils ont leur domicile, ne font pas acte de commerce dans le sens de l'article 632 du Code de Commerce. Par suite ils ne rentrent pas dans la catégorie des marchands ambulants et ne sont pas astreints aux formalités prescrites par l'article 1er de la loi du 16 juillet 1912 et le règlement d'administration publique du 16 février 1913 ». (*Journal officiel* du 7 avril 1914, p. 3267).

En outre, un député a demandé : 1° « si la déclaration prescrite par l'article 1er du décret du 16 février 1913, en ce qui concerne les marchands ambulants, est également appliquée à des boulangers, bouchers, épiciers, coquetiers etc... qui vont livrer leurs marchandises dans les communes voisines de leur domicile où ils rentrent tous les jours ; 2° « si, pour éviter à tous les commerçants patentés, honorablement connus, de se rendre à la sous-préfecture, pour faire cette déclaration, on se contente, si la mesure leur est réellement applicable, d'un certificat du maire de leur commune ».

Le Ministre a répondu comme suit :

« Les boulangers, bouchers, épiciers, coquetiers et autres commerçants, qui vont livrer leurs marchandises dans les communes voisines de leur domicile où ils reviennent tous les jours, ne rentrent pas dans la catégorie des marchands ambulants visés par la loi du 16 juillet 1912 et le règlement d'administration publique du 16 février 1913. Ils ne sont donc pas astreints à faire la déclaration prescrite par la loi à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe.

« Mais les individus qui vendent leurs marchandises hors des halles et marchés, en circulant ou s'arrêtant sur la voie publique, dans des localités autres que celle où ils habitent, sont des marchands ambulants. Dans ce cas ils doivent faire la déclaration réglementaire en justifiant de leur identité et de leur domicile ou de leur résidence fixe par un certificat du commissaire de police ou du maire de la commune où ils demeurent, attestant qu'ils y reviennent périodiquement dans l'intervalle de leurs tournées. Il est immédiatement délivré à l'intéressé un récépissé, qu'il doit signer en même temps que la souche du registre des déclarations tenu à la préfecture ou à la sous-préfecture. Cette formalité, une fois accomplie, n'a pas besoin d'être renouvelée ». (*Journal officiel* du 27 février 1914).

D'autre part, un arrêt de la Cour de Cassation, du 20 janvier 1922, que le Ministre a porté à la connaissance des préfets, par circulaire du 18 décembre 1922, statuant sur un pourvoi du ministère public contre trois jugements du tribunal de simple police d'Hennebont, a décidé que la loi de 1912 s'appliquait aux commerçants et industriels qui, « possédant en France au lieu de leur domicile ou de leur résidence un établissement principal où ils paient patente, circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie et regagnent après chaque tournée le siège de leur principal établissement ».

Or les jugements du Tribunal d'Hennebont, cassés par la Cour suprême avaient précisément statué sur le cas des marchands de beurre et des coquetiers visés expressément dans la réponse à la deuxième des questions écrites ci-dessus.

Ainsi, si la situation visée par la première de ces questions n'a pas fait l'objet de décision contentieuse et s'il ne semble pas que l'arrêt ci-dessus leur soit applicable, pour les bouchers et coquetiers l'arrêt est formel. Malgré cela, comme les préfectures sont en présence d'une interprétation administrative et d'une décision contentieuse, bien que cette dernière ait manifestement le pas sur l'autre, très nombreuses sont celles qui continuent à hésiter. Il en résule que les bouchers et coquetiers sont tantôt soumis à la loi, tantôt non.

Cet arrêt a d'ailleurs donné naissance à d'autres tergiversations qui n'ont pas encore pris fin; non pas que le Ministre de l'Intérieur, quand il est consulté par les préfets, n'ait fait certaines applications de cette jurisprudence — par exemple aux marchands de beurre du département du Nord (lettre au Préfet du Nord, août 1923) — mais il les a limitées, jusqu'ici, aux commerçants en détail. Au contraire, la situation des expéditeurs en gros, dont les chambres syndicales émues de l'arrêt ci-dessus se sont immédiatement préoccupées, a été soumise pour avis, par le Ministre de l'Intérieur, au Garde des Sceaux. Mais la réponse de ce dernier, du 21 juillet 1923 — d'où il résulte que les expéditeurs en gros ne lui paraissent pas rentrer dans le champ d'application de la loi de 1912, mais que la question de savoir où commence et où finit une vente en gros est une question d'appréciation — laisse, évidemment, ici, encore, la porte ouverte aux incertitudes.

D'autre part le Ministère de la Guerre (Gendarmerie), ayant observé que l'arrêt de la Cour de Cassation, cité plus haut, assujettissait à la loi tous les commerçants qui circulent sur le territoire, s'est demandé, et a demandé au Ministre de l'Intérieur, par lettre du 26 mars 1923, si cette obligation s'appliquait à ceux qui vont vendre, non pas seulement sur la voie publique, mais également dans un local privé. Soumis, comme le premier, au Garde des Sceaux, ce cas n'a pas encore été tranché.

Ce qu'il convient d'en retenir dans ce rapport, c'est que les divergences d'interprétation relevées par les Inspecteurs généraux au cours de leur tournée, sont tout à fait excusables en présence de cette situation. C'est elle qu'il convient de regretter. Par ailleurs, si, dans un débat qui se déroule au-dessus d'elle, l'opinion de l'Inspection générale pouvait se faire entendre, elle inclinerait à penser, en partant du principe dégagé ci-dessus, que, si l'intervention administrative en cette matière se légitime par l'emploi exceptionnel que font de la voie publique les commerçants ambulants, tous ceux qui ne font pas sur la voie publique acte de commerce, qui, au contraire, se contentent d'y circuler, ne lui paraissent pas justiciables de la loi de 1912. Ce serait le cas de tous ceux qui ne font que porter chez leurs clients une marchandise commandée, c'est-à-dire juridiquement vendue chez eux, puisque la vente est un contrat consensuel, et non réel, en droit français; de même, de ceux qui vont bien vendre en

dehors de leur boutique, mais dans des locaux privés qui n'en sont en somme que les accessoires.

Plus facile à interpréter a été la solution adoptée également par un récent arrêt de la Cour de Cassation à l'égard d'une catégorie particulière d'ambulants qui ne sont autres que les livreurs, dont les agents du « Planteur de Caïffa » forment un des types les plus caractérisés ». L'arrêt du 27 mars 1922 qui les exonère s'exprime ainsi :

« Le livreur ambulant qui touche, en sus d'appointements fixes, une commission variable, et dont le rôle consiste à alimenter périodiquement une clientèle constituée, attachée à sa maison (en l'espèce les « Établissements Caïffa ») qui ne fait aucun commerce personnel et ne place aucune marchandise étrangère à celles qui lui sont confiées pour l'approvisionnement de cette clientèle, est salarié et, comme tel, n'est pas assujetti à la déclaration imposée aux commerçants (loi du 16 juillet 1912, articles 1er et 8) . »

Cette décision est d'ailleurs conforme à l'interprétation qu'avait donnée la Sûreté générale, consultée sur ces cas d'espèces dès 1914 (voir lettre au Préfet de la Drôme, du 28 juin 1914). Elle a été également portée à la connaissance des préfets par voie de circulaire.

Ce qui n'empêche que, dans certaines préfectures, quelques-uns de nos collègues ont été saisis de la question de savoir si cette jurisprudence était applicable quand on se trouve en présence de livreurs qui passent en réalité, avec la maison qui les emploie, des contrats aux termes desquels, moyennant le dépôt d'un cautionnement destiné à garantir les règlements de compte ultérieurs, ils vendent les marchandises ainsi prises en charge, pour leur propre compte, et à des tarifs qu'ils se réservent de fixer.

Il semble bien que non, mais la preuve du caractère de commerçant, et non plus de salarié, de cette catégorie d'ambulants, en cas de contestation, incomberait à l'Administration et serait difficile à apporter.

Certaines situations voisines de celle des livreurs ambulants ont, à la demande des préfets, motivé des avis de la Direction de la Sûreté générale, auxquels l'Inspection générale ne peut que s'associer, tel le cas de voyageurs qui vont, pour le compte d'un patron, visiter la clientèle; ils ne sont pas soumis à la loi de 1912 (lettre au Préfet de la Côte-d'Or, du 25 février 1920).

Par contre il en est une qui a été réglée dans le sens opposé par des décisions tellement nombreuses, bien que toujours individuelles, qu'assez peu de préfectures les ignorent; c'est celle des employés des commerçants ambulants.

Ces décisions étaient, à l'origine, très nettes. Tout individu employé par un marchand ambulant devait faire la déclaration légale (lettres aux Préfets de la Sarthe [1913], de l'Isère, des Côtes-du-Nord, du Tarn-et-Garonne, de la Loire-Inférieure [22 septembre 1914], de l'Indre [25 avril 1922]...).

Depuis l'arrêt ci-dessus de la Cour de Cassation, la Sûreté générale,

quand elle est consultée par les préfets, (Cf. lettre du 5 juillet 1923 au Préfet des Vosges) se borne à répondre qu'il appartient aux tribunaux d'apprécier si ces employés sont bien des salariés, au sens de l'article 8 de la loi, mais qu'elle ne voit aucun inconvénient à ce qu'un récépissé leur soit délivré.

En fait, dans presque toutes les préfectures, de même qu'à Paris, on s'en tient aux interprétations antérieures, et les employés des commerçants ambulants demeurent soumis à la loi.

L'Inspection générale considère pourtant, qu'en présence des termes, d'une part, de l'article 8, qui dispensent de la déclaration les salariés de toutes catégories travaillant d'habitude dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles; d'autre part, de l'arrêt susvisé de la Cour de Cassation, il n'est plus possible d'hésiter.

En effet, ou bien l'employé en question est un aide, un manœuvre, en quelque sorte, qui déballe et emballe les marchandises pour son patron, sans prendre part isolément à la vente, et alors il rentre dans le cas de l'article 8 de la loi, ou bien il va placer lui-même de la marchandise pour le compte de son patron chez une portion de la clientèle, et alors, les actes de commerce auxquels il participe n'étant pas faits pour son compte, il rentre dans la situation visée par l'arrêt ci-dessus; il ne semble pas qu'il y ait place pour l'assujettissement.

C'est le cas, plusieurs fois soumis, lui aussi, à l'Administration centrale, des artistes lyriques qui voyagent en troupes, et que le Ministre n'a pas hésité à regarder comme exonérés (lettre au Préfet du Var du 25 juin 1914). Il en serait autrement s'il s'agissait d'artistes organisant personnellement des concerts pour leur compte, ainsi que l'a jugé le Tribunal d'Avallon, le 29 avril 1922.

Presque toujours posée en même temps que celle des employés, la question des femmes mariées à des commerçants ambulants, qui, elle n'a pas fait l'objet, à la connaissance de l'Inspection générale, de décisions contentieuses, a été résolue par la Direction de la Sûreté générale dans un sens analogue.

Voici en quels termes s'exprime une lettre récente adressée au Préfet des Vosges (5 juillet 1923) :

« En ce qui concerne les femmes et enfants des marchands ambulants, j'estime, sous réserve de l'approbation des tribunaux, que la généralité des termes de la loi leur fait une obligation de se munir aussi bien que le chef de famille du récépissé spécial de déclaration. »

Tout au plus la Sûreté générale admet-elle que la femme peut être dispensée de déclaration si elle exerce son commerce conjointement avec son mari, c'est-à-dire sans parcourir seule un itinéraire différent du sien. Quant à l'enfant mineur, elle l'admet à la condition qu'il exerce son commerce pour le compte de ses parents.

Malgré cela une lettre du 11 juin 1923, au même préfet, prescrivit de munir d'un récépissé de déclaration un chiffonnier de 13 ans,

domicilié chez ses parents ayant fait leur déclaration, et exerçant sa profession dans les communes voisines de sa résidence.

Pareilles solutions peuvent faire doute. Outre que l'exigence du commerce conjoint par la femme est d'un contrôle presque toujours impossible, il convient de remarquer que la femme mariée, non commerçante, ne répond pas à la définition de l'ambulant telle qu'elle résulte de l'article 1er de la loi. Pour que la femme mariée soit commerçante, et ce terme a un sens juridique ou bien n'en a pas, il faut qu'elle exerce un commerce nettement séparé de celui de son mari. Aux termes de l'article 5 du Code de Commerce, le fait de détailler les marchandises de son mari ne la rend pas commerçante. Aussi bien, il semble à l'Inspection générale qu'on aurait dû s'en tenir, en cette hypothèse, au critérium du Code de Commerce et qu'un ménage n'exerce pas deux commerces séparés quand le mari et la femme vont vendre chacun une portion des mêmes marchandises, alors même que cette vente n'a pas lieu aux mêmes endroits; a fortiori pour l'enfant mineur. Comme les décisions d'espèces de la Sûreté générale, en cette matière, sont très nombreuses, elles sont presque universellement connues des préfectures et, en général, appliquées. Il faut croire, néanmoins, que certaines préfectures ont eu quelque peine à s'y rallier, puisque l'Inspecteur général chargé du département de l'Ain écrit dans son rapport : « Des difficultés ont été créées par des gendarmes à la femme et aux salariés d'un ambulant; des procès-verbaux ont été dressés, le préfet est intervenu et a obtenu que les gendarmes bornent leur exigence à réclamer le récépissé du chef patenté ».

Les tribunaux ne paraissent pas avoir statué sur la situation des marchands ambulants dits occasionnels, auxquels il manque, peut-être, pour être tributaires de la loi, la condition d'habitude, mais que la Sûreté générale, pour le motif que la discrimination est difficile à faire, a estimé, néanmoins, assujettis (réponse à M. le député Binet, 18 avril 1915). Pareille solution est intervenue à l'égard des saisonniers sur une question du Préfet de la Haute-Vienne, avec ce palliatif qu'ils n'ont pas à renouveler leur déclaration à chaque saison.

En ce qui concerne les brocanteurs ambulants ils ont été considérés comme assujettis à la loi de 1912 (décision ministérielle du 26 mars 1914). La Sûreté générale, par lettre du 26 septembre 1923, au Préfet de la Côte-d'Or, a estimé, contrairement à l'opinion du préfet, qu'ils devaient être également porteurs du récépissé prévu par la loi du 15 février 1898. Pas de question pour cette dernière loi, attendu, comme il a été exposé ci-dessus, que ces récépissés ont un caractère spécial et s'accompagnent, pour les brocanteurs sans boutique, du port d'une médaille. Mais l'exigence supplémentaire de la déclaration de la loi de 1912 n'est-elle pas superflue? A la Préfecture de Police on n'astreint les brocanteurs qu'aux seules formalités de la loi de 1898; ils échappent à celles de la loi de 1912 qui font évidemment double emploi.

Quant aux colporteurs de marchandises, également assujettis à la

loi, à la différence des colporteurs d'imprimés (décision ministérielle du 2 février 1914) leur assujetissement ne soulève pas de question. La situation de ces commerçants a même donné lieu à des vœux émanant de certaines chambres de commerce — Dieppe, Grenoble, Valence — tendant à les soumettre à une réglementation plus étroite; mais le Ministre de l'Intérieur ayant consulté son collègue des Finances, notamment en ce qui concerne leur patente, ce dernier a répondu que les dispositions de la loi de 1921, ci-dessus analysée, lui paraissaient suffisantes.

La rigueur apportée par l'Administration centrale à l'examen des situations ci-dessus a été, par contre, tempérée par la solution préconisée à l'égard de certaines catégories de personnes, qui font bien sur la voie publique des opérations se rapportant à leur commerce, mais qui n'ont pas paru tomber sous le coup de la loi, parce que ces opérations se traduisent, non pas par des ventes, mais par des achats.

Cette opinion avait été exprimée dans une lettre du Ministre de l'Intérieur au Préfet de l'Ain, le 16 février 1914, en ce qui concerne les commerçants qui vont s'approvisionner sur les marchés. Elle a été étendue, par des décisions d'espèces, à une catégorie d'ambulants un peu spéciale : le marchand de peaux de lapin (lettre au Préfet du Loiret du 30 octobre 1920).

Le marchand de peaux de lapin, dit-on, est un individu qui, en général, tient boutique, et qui n'arpente la voie publique que pour s'approvisionner des marchandises qu'il revend ensuite dans son magasin. Son cas est tout à fait voisin de celui du marchand d'habits qui, lui non plus, n'a pas pour coutume de vendre ses effet dans la rue.

On pourrait bien soutenir qu'ils y font tout de même acte de commerce. A Paris ces individus sont soumis à la loi de 1898 et à l'ordonnance de 1898, sur les brocanteurs, plus rigoureuse que la loi de 1912. La voie publique est faite avant tout pour servir à la circulation. Ne la détourne-t-on pas de sa destination quand on y fait des opérations d'achat, précédées d'appels et de cris révélateurs de profession? Est-il bien certain, d'autre part, que ces commerçants ne vendent jamais rien dans la rue ? Quoi qu'il en soit, un jugement de justice de paix, intervenu dans le département du Calvados, a renvoyé l'un d'eux des fins d'une poursuite et l'Administration locale n'a pas insisté.

3° *Déclaration des marchands ambulants.*

Aux termes de la circulaire du 3 octobre, la déclaration à faire par les ambulants doit comprendre l'indication de leur nationalité, leurs nom et prénoms, leur domicile ou leur résidence fixe, la date et le lieu de leur naissance, leur profession ; les intéressés doivent produire à l'appui toutes les pièces justificatives de nature à établir leur identité.

Certaines préfectures, comme la Creuse, le Gers, les Hautes-Pyrénées, exigent de la part des postulants une demande écrite. Cette formalité est cependant inutile car les assujettis n'ont qu'à se présenter à la préfecture, munis des pièces requises, pour que leur volonté de se conformer à la loi soit exprimée. Quant à la déclaration proprement dite, ce n'est que l'extrait d'un registre, dressé en double formule, dont l'une est conservée par la préfecture, l'autre remise au postulant sous le nom de récépissé.

Il a été parlé plus haut des notices qui sont mises dans certains départements à la disposition des marchands ambulants, et qui leur font connaître les pièces à fournir. Dans certaines préfectures, comme à Chartres, ou sous-préfectures, comme à Orange, à ces notices est annexé un modèle de certificat de domicile, que les intéressés n'ont qu'à présenter à la signature du maire ou du commissaire de police. Cette pratique, qui offre l'avantage de simplifier le travail de ces derniers, n'est à recommander que si la préfecture est assurée que ces signatures ne sont données qu'après enquête et à bon escient.

La circulaire du 30 octobre 1913 insiste en effet, et avec raison, sur ce que doit être le certificat de domicile.

« Les marchands ambulants », indique-t-elle, « doivent justifier de leur domicile ou de leur résidence fixe par un certificat du commissaire de police ou, à défaut de commissaire de police dans la localité où ils ont leur résidence, par un certificat du maire établissant qu'ils exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant, et qu'ils reviennent périodiquement dans cette commune. Il s'agit, en effet, d'un domicile ou d'une résidence réels, et non d'une demeure fictive choisie uniquement pour éluder les dispositions des articles 2, 3 et 4 de la loi visant les industriels ou commerçants forains et les nomades. Il y a lieu, en conséquence, d'appeler sur ce point l'attention des maires et des commissaires de police. »

Bien que très rares soient les préfectures qui, comme le Loir-et-Cher, l'Orne, aient jugé utile d'adresser aux autorités locales des instructions particulières à ce sujet, les services se montrent en général exigeants sous le rapport des certificats.

Aucun inspecteur n'a signalé, par exemple, que les certificats de domicile, au lieu d'émaner d'une des autorités ci-dessus, ne seraient que des attestations délivrées par un propriétaire, ou un concierge d'immeuble, fussent-elles légalisées. Toutefois dans les Basses-Pyrénées — le cas est exceptionnel — la préfecture se contente d'un simple avis favorable des maires, qui ne répond pas aux prescriptions de la circulaire.

Aussi, dans ce département, un sondage effectué lors de la tournée a permis de découvrir, parmi les ambulants auxquels un récépissé avait été accordé, un travailleur étranger muni de la carte verte.

Dans les arrondissements de Lunéville et de Briey, d'autre part, un grand nombre de marchands ambulants de nationalité étrangère ont obtenu des récépissés de déclaration sur le vu de certificats de

domicile qui n'ont pas paru offrir toutes les garanties désirables. A Lunéville, par exemple, un pseudo-ambulant demeurait en garni, et l'authenticité du domicile de certains assujettis était douteuse.

Enfin les certificats délivrés se contentent, presque toujours, d'affirmer la possession par l'intéressé d'un domicile dans la commune, mais sont muets sur la durée, même approximative, des périodes d'absence. La circulaire, sur ce point, est insuffisamment observée.

Certaines préfectures prennent la précaution de conserver les certificats de domicile des ambulants. D'autres, soit qu'elles les aient restitués aux intéressés (Loir-et-Cher), soit qu'elles les aient détruits, ne les ont plus en leur possession. C'est un tort. A la différence des autres pièces que les ambulants peuvent se contenter de présenter, parce qu'elles leur sont personnelles, et dont la préfecture n'a qu'à prendre note, le certificat de domicile est un document dressé par l'Administration pour l'Administration ; il doit lui être remis et être conservé par elle, mais il est suffisant que les services, comme cela se fait fréquemment, épinglent les certificats à la souche des déclarations, sans qu'ils se croient tenus de constituer des dossiers individuels dont ce document demeure le plus souvent la pièce unique.

Au point de vue des principes généraux, la seule question qui ait été soumise à l'Inspection est celle de savoir si le domicile prévu par la loi doit être obligatoirement situé en France. Elle s'est présentée fréquemment à l'occasion d'ambulants domiciliés en Belgique, près de la frontière. La Direction de la Sûreté générale a fait, jusqu'ici, du domicile en France, une condition formelle de la délivrance des récépissés, en s'appuyant sur l'article 1er de la loi, et elle a toujours considéré que le fait d'être domicilié à l'étranger rendait les intéressés tributaires des dispositions visant les nomades. Cet avis a été notamment exprimé dans une lettre au Ministre des Affaires étrangères du 8 janvier 1914. Toutefois cette question, ayant à la suite d'un jugement du Tribunal de Lille, du 3 mars 1923, provoqué des protestations d'un groupe de 32 commerçants français habitant au-delà de la frontière franco-belge, et étant portée devant la Cour de Cassation, une réponse plus récente de la Direction de la Sûreté générale au Préfet de police (24 mars 1923), tout en restant sur le terrain de son interprétation primitive, a formulé des réserves jusqu'à ce que la Cour de Cassation ait tranché définitivement cette question.

A priori la question ne paraît pas pouvoir être résolue autrement que dans le premier sens, car l'article 1er susvisé définit l'ambulant : l'individu domicilié *en France*, et les instructions ministérielles exigent que les certificats de domicile émanent des commissaires de police ou des maires, c'est-à-dire d'autorités françaises. Toutefois il n'est pas douteux qu'aux alentours de la frontière franco-belge, par exemple, règne une population de commerçants ambulants fréquemment appelés à venir en France et offrant sous le rapport du domicile des garanties indiscutables.

Mais il y a plus. En effet, ces individus qui n'ont pas la faculté de faire la déclaration de l'article 1er, parce qu'ils ne sont pas domiciliés en France, comme l'exige cet article, ne sont-ils pas fondés, quand on prétend les soumettre à l'article 3, applicable aux « individus ne rentrant pas dans la catégorie des ambulants et des forains, et circulant en France sans domicile ni résidence fixes », à soutenir que cet article ne les vise pas, parce qu'ils possèdent, précisément, un domicile, et que l'article 3 n'exige pas que ce domicile soit en France ? Quelle sera dès lors leur situtation ?

Sous réserve de la décision de la Cour de Cassation, il semble bien qu'une disposition législative est ici souhaitable, fixant, par exemple, un périmètre au-delà de certaines frontières dans lequel la possession d'un domicile ou d'une résidence fixe entraîne les mêmes effets qu'en France.

La tenue des registres de déclaration a soulevé, dans bien des départements, des critiques dont le présent rapport se contentera de mentionner les points essentiels.

De très nombreux registres, surtout dans les sous-préfectures, ne comportent au talon, ni la signature de l'intéressé, ni celle du préfet ou du sous-préfet ; il en est ainsi dans la Gironde, la Charente, le Finistère, les Basses-Pyrénées, la Lozère. Les employés reconnaissent volontiers que l'absence de signature de l'Administration est le résultat d'un oubli, mais certains contestent que la signature de l'intéressé soit indispensable. La circulaire du 3 octobre s'exprime ainsi : « Le récépissé... doit porter la signature de l'intéressé ou, à défaut, indiquer que ce dernier ne sait pas signer... » ; un duplicata du récépissé est conservé dans les préfectures et sous-préfectures. Ce duplicata étant précisément le talon du récépissé sur le registre à souche, la signature de l'intéressé constitue pour l'Administration une décharge régulière qu'il a bien reçu le récépissé en question ; elle est donc indispensable. Le Ministre de l'Intérieur s'est, d'ailleurs, prononcé nettement dans ce sens dans une lettre à M. Marc Reville, député, le 18 avril 1914.

Par contre il a été relevé, dans certains départements, des exagérations en sens inverse. C'est ainsi que dans le Calvados, l'Orne, on exige la signature de deux témoins quand le postulant ne sait pas signer. Or dans ce cas, aux termes de la circulaire, une simple mention est suffisante. Ailleurs les pratiques en usage appellent une observation plus grave : il s'agit d'une ville où fonctionne une police d'état, dirigée, sous le contrôle du préfet, par un commissaire central. En vertu d'un partage d'attributions, tandis que les bureaux de la préfecture se bornent en ce qui concerne les ambulants à centraliser la correspondance générale, ce sont les services actifs de la police qui sont chargés de l'application de la loi : ce sont eux qui reçoivent et conservent les déclarations des ambulants et en délivrent les récépissés. C'est cette situation que le présent rapport avait en vue, ci-dessus, quand il signalait combien le caractère de loi de police

de la loi de 1912 était parfois accentué par certains de ses organes d'exécution.

Or la police n'hésite pas, quand elle est en présence d'ambulants ne sachant pas signer, à recourir à l'apposition de leurs empreintes digitales sur le talon même du registre à souche. A l'Inspecteur général qui s'en étonnait, il a été répondu que ce procédé offrait l'avantage de s'assurer de la véritable identité des intéressés quand on est privé du moyen de contrôler leur signature.

Non seulement l'Inspection générale regarde une pareille pratique comme contraire aux instructions et comme vexatoire, mais elle estime que la déclaration qu'ont à faire les ambulants, aux termes de la loi de 1912, applicable sur toute l'étendue du territoire, doit se faire à la préfecture et non pas au commissariat de police.

Pour en finir avec la question de signature, l'Inspection générale tient à mettre en garde les administrations préfectorales contre la pratique des registres signés d'avance. Un certain nombre de conseillers de préfecture, qui ont reçu sur ce point délégation du préfet, recourent à ce procédé. Or, presque toujours, dans le nombre, ils oublient de signer certaines pages. Un ambulant se présente-t-il quand on en arrive aux feuilles non signées, ou bien on les passe, et on a tort, ou bien l'on attend la présence du fonctionnaire, et l'avantage de la combinaison s'évanouit ; sans compter que les signataires peuvent changer de poste et laisser ainsi en blanc des pages régulièrement inutilisables.

En ce qui concerne les pièces justificatives exigées des ambulants, les critiques des rapports de tournée sont rares : les livrets de famille, les actes de naissance, les certificats militaires, les passeports et, surtout, les certificats d'immatriculation d'étranger, quand il y a lieu, sont exactement demandés. A titre exceptionnel, quelques départements ont été signalés comme n'exigeant pas la production de la patente des individus qui y sont soumis ; la circulaire le mentionne formellement. Par contre, d'autres départements (l'Aude, les Ardennes) exigent la production d'un certificat de bonne vie et mœurs, alors qu'il est permis de s'en passer.

Étant antérieure aux lois de 1919 et 1921, les instructions en vigueur n'ont pas pu prévoir, parmi les pièces exigibles, la production du certificat d'immatriculation au registre du commerce ; d'autre part, le législateur de 1923, comme il a été exposé ci-dessus, a peut-être commis un oubli, en même temps qu'une confusion, en subordonnant uniquement à la production du certificat la délivrance par le maire d'une autorisation de séjour ou de parcours.

En fait un assez grand nombre de préfectures se le font présenter, et c'est avec raison. Mais, en général, elles omettent de le mentionner dans la nomenclature des pièces fournies. Il a été exposé ci-dessus que la présentation de cette pièce, à laquelle s'attache un intérêt fiscal, aurait partout raison d'être.

Quant à la mention, sur la souche des récépissés, de toutes les

pièces présentées, trop souvent négligée, elle est indispensable.

Parmi les mentions devant être portées sur les déclarations figure la profession. Dans de très nombreux départements, on se borne à mentionner sur le registre : marchand ambulant. Il semble à l'Inspection générale que cette désignation est vraiment sommaire. Est seule logique la pratique consistant à préciser la nature du commerce ambulant exercé.

Quant au signalement, prescrit par l'arrêté du 16 février 1913, et qui doit figurer en marge du récépissé, pratique suivie déjà en matière de passeports, de permis de chasse et de patentes délivrées en vertu des article 29 à 33 de la loi de 1880, sa formalité est prescrite en vue d'éviter qu'un récépissé perdu ou volé puisse être utilisé par un autre que son titulaire. Malheureusement il est, en général, rédigé en termes si vagues qu'il ne constitue qu'une précaution bien fragile contre l'inconvénient qu'on veut éviter.

L'Inspection générale a traité plus haut la question de la centralisation, au sein des préfectures, de certains services chargés de l'application de la loi de 1912. Fréquente en ce qui concerne le service des nomades, cette situation n'a été relevée qu'à titre très exceptionnel en ce qui concerne les ambulants. Il a été montré qu'elle se heurtait aux dispositions légales qui assignent en cette matière aux sous-préfets, un rôle identique à celui des préfets. Il convient d'ajouter ici qu'une semblable organisation est préjudiciable aux intéressés, qu'elle oblige à se déplacer jusqu'au chef-lieu en leur occasionnant perte de temps et d'argent.

Par contre il a été observé, dans un assez grand nombre de départements (Gironde, Ardennes, Côtes-du-Nord, Haute-Garonne, Gers, Aude) une pratique inverse, grâce à laquelle les déclarations sont reçues par correspondance et délivrées aux intéressés par l'intermédiaire des maires. On en donne comme motif l'inconvénient qu'entraîne pour eux un déplacement.

En réalité, en prescrivant la délivrance des récépissés par les préfectures et sous-préfectures, le législateur n'a pas assujetti les marchands ambulants à une obligation bien rigoureuse ; il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'il ne s'agit pas d'individus sédentaires, mais de voyageurs pour lesquels se déplacer est une habitude et qui, au surplus, sont bien certainement attirés, sinon toujours, au chef-lieu du département, du moins au chef-lieu d'arrondissement, parce que c'est là qu'ils rencontrent généralement la population la plus dense et la clientèle la plus nombreuse. Leur demander de se rendre, et cela une seule fois, auprès de l'employé chargé de délivrer le récépissé n'est pas excessif. C'est, au surplus, le seul moyen qu'a celui-ci de s'assurer de leur véritable identité, d'apprécier si leur déclaration est régulière et d'obtenir l'apposition de leur signature sur le registre.

C'est pourquoi, conformément d'ailleurs, à une série de décisions ministérielles (17 décembre 1913, lettre au Préfet de Saône-et-Loire ;

6 décembre 1913, au Préfet de la Haute-Garonne, etc..) l'Inspection générale estime qu'il n'y a pas lieu d'admettre que la délivrance des récépissés d'ambulants puisse se faire par correspondance ou par l'intermédiaire des maires.

Pareille solution, cela va sans dire, s'impose en ce qui concernerait l'intermédiaire des brigades de gendarmerie (voir réponse du Ministre de l'Intérieur à M. le député Plissonnier, 10 avril 1923).

A été également posée à certains inspecteurs généraux la question de savoir si les déclarations légales peuvent être reçues par le préfet ou le sous-préfet dans un arrondissement autre que celui où l'intéressé réside. L'article 1er de la loi ne permet pas de répondre à cet égard autrement que par la négative, conformément, ici encore, à la jurisprudence de l'Administration centrale (lettre au Préfet de l'Isère, 5 novembre 1913).

Enfin, question plus délicate: les marchands ambulants sont-ils tenus de faire une seconde déclaration quand ils viennent à changer de domicile ou de résidence? Certains départements, comme le Calvados, l'exigent.

Consultée par le Préfet de l'Ille-et-Vilaine sur cette question, la Direction de la Sûreté générale, à la date du 21 février 1923, a répondu ce qui suit:

« Sous réserve de l'interprétation que les tribunaux pourraient, le cas échéant, donner à cette question, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'exiger de ces marchands une nouvelle déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils vont résider. Cette formalité, qui les astreindrait à un déplacement, n'est pas, en effet, exigée des forains, dont le carnet d'identité est valable sur tout le territoire; et, d'autre part, il résulte nettement, tant des travaux préparatoires que de la discussion de la loi, que le législateur a voulu simplifier le plus possible la réglementation imposée aux marchands ambulants, qui sont déjà inscrits au registre du commerce et au rôle des patentes.

« Il suffirait, semble-il, que ces marchands informent, par lettre recommandée, le préfet ou le sous-préfet de l'arrondissement où ils s'installent, de leur nouvelle résidence, en spécifiant qu'ils ont déjà souscrit la déclaration prévue par la loi. »

L'Inspection générale ne partage pas entièrement sur ce point l'opinion de la Direction de la Sûreté générale.

La lettre ci-dessus s'appuie, en effet, sur une comparaison avec la situation du forain à laquelle pareille exigence ne serait pas opposée. Mais elle paraît oublier que le forain est, par définition, un individu qui n'a pas de domicile, tandis que l'ambulant, par définition aussi, est un individu qui en a un. Or on ne peut évidemment pas exiger du forain qui n'a pas de domicile qu'il en déclare les changements.

Aux termes des instructions, la présentation d'un certificat de domicile, émanant d'une autorité administrative, est une condition

sine qua non de l'obtention du récépissé. On conçoit que si l'ambulant vient à changer de domicile, tout en demeurant dans le même arrondissement, la préfecture ou la sous-préfecture qui lui a délivré son récépissé puisse se borner à opérer sur ce document et sur la souche qu'elle a conservée la modification afférente au changement de domicile, sans être tenue de délivrer un récépissé nouveau. C'est ce qui se fait à Paris sur la déclaration des intéressés et sur la présentation d'un nouveau certificat du commissaire de police. Mais si cet individu change d'arrondissement, la sous-préfecture de l'arrondissement qu'il quitte n'est plus compétente pour opérer cette modification, et la sous-préfecture de l'arrondissement qu'il vient habiter ne peut pas l'effectuer, puisque ce n'est pas elle qui a délivré son premier récépissé. Tout ce qu'elle peut faire c'est recevoir une déclaration nouvelle accompagnée d'un nouveau certificat de domicile. La lettre recommandée que préconise la Sûreté générale n'est pas une garantie; elle ne saurait suppléer à la nécessité d'un certificat de domicile exigé par les instructions, c'est-à-dire délivré et produit dans les mêmes conditions que l'ancien.

C'est pourquoi l'Inspection générale estime que, quand un marchand ambulant vient à changer de domicile, s'il reste dans son arrondissement il peut lui suffire de produire à la préfecture ou à la sous-préfecture un nouveau certificat et de requérir la mention de ce changement sur les pièces initiales, mais que s'il quitte son arrondissement primitif une seconde déclaration est indispensable.

Il convient de remarquer, d'ailleurs, l'exigence dont a fait preuve le décret du 16 février ainsi que la circulaire du 3 octobre en cas de perte d'un récépissé: « Le titulaire doit se pourvoir d'un nouveau récépissé en se conformant aux prescriptions indiquées ci-dessus ».

Certaines préfectures ont l'habitude d'apposer sur ce nouveau récépissé le mot « duplicata ». Or le terme de duplicata, qui s'applique à la souche du récépissé, et non pas à un récépissé nouveau, est au moins impropre. Mais il y a plus, car la délivrance d'un duplicata suppose, en général, qu'on se borne à recopier le document primitif. Or les bureaux, dans cette hypothèse, sont tenus de faire davantage puisque la circulaire porte que l'intéressé doit se conformer aux prescriptions ci-dessus, c'est-à-dire représenter toutes les pièces exigibles en cas de déclaration initiale.

On comprend qu'il en soit ainsi, car la situation des marchands ambulants peut se trouver modifiée, et la simple déclaration verbale qu'ils ont perdu leur certificat ne doit pas être jugée suffisante pour que l'Administration garantisse, par la délivrance d'un duplicata, que cette situation n'a pas changé.

Il serait paradoxal de se montrer moins exigeant en cas de changement de domicile qu'en cas de perte d'un certificat. En effet, dans ce dernier cas, rien, peut-être, n'a changé dans la situation de l'ambulant, tandis que dans l'autre un changement est intervenu, celui du domicile, qui est le critérium de la catégorie des ambulants.

4° Marchands ambulants étrangers.

Ni la loi, ni le décret ne prescrivent de formalités particulières à l'égard des marchands ambulants étrangers, mais celles-ci résultent de la législation générale dont le siège est précisément aujourd'hui l'article 9 de la loi de 1912. La circulaire du 3 octobre dispose que «la déclaration imposée aux marchands ambulants ne dispense pas les individus de nationalité étrangère de souscrire celle qu'ils doivent faire en vertu de la loi du 8 août 1893, modifiée par l'article 9 de la loi de 1912. Il y a donc lieu, quand un individu qui ne possède pas la qualité de français fait sa déclaration de marchand ambulant, de s'assurer qu'il s'est conformé aux prescriptions de la loi sur le séjour des étrangers en France. .

Les obligations auxquelles sont assujettis les étrangers, autrefois contenues dans le décret du 12 octobre 1888 et la loi du 8 août 1893, découlent aujourd'hui de l'article 9 de la loi de 1912, ainsi que du décret du 2 avril 1917. Aux termes de ces dispositions, tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, doit faire au maire ou au commissaire de police une déclaration de résidence en justifiant de son identité, dans les huit jours de son arrivée. Un extrait du registre tenu à cet effet lui est délivré dans la forme des actes de l'état civil et moyennant les mêmes droits. En cas de changement de commune, l'étranger doit faire viser son certificat d'immatriculation dans les deux jours de son arrivée, à la mairie ou au commissariat de police de sa nouvelle résidence.

D'autre part, aux termes du décret du 2 avril 1917, tout étranger, âgé de plus de 15 ans, devant résider en France plus de 15 jours, est tenu, dans les 48 heures de son arrivée dans la première localité où il doit résider, de demander au préfet du département une carte d'identité. Un récépissé de sa demande lui est donné, qui lui sert de sauf-conduit pendant la période nécessaire à l'établissement de sa carte.

Les cartes d'identité doivent être présentées au visa du maire ou du commissaire de police dans toutes les localités où les étrangers résident, à l'arrivée et au départ.

Ces cartes portent la photographie de leur titulaire et une série de mentions (nom, prénoms, date et lieu de naissance, profession, situation de famille; prénoms et âge des enfants de moins de 15 ans résidant avec le titulaire; nom, âge du conjoint, etc...) énumérées par l'article 5 du décret.

En sont dispensés les représentants diplomatiques et consulaires, ainsi que les ouvriers étrangers porteurs de la carte d'identité verte ou chamois qui leur est délivrée à la frontière, lors de leur entrée en France.

La réglementation issue de la loi de 1912 et du décret de 1917 n'a pas fait l'objet — ce point a déjà été spécifié — des investigations de

l'Inspection générale. Celle-ci s'est bornée à vérifier, en ce qui concerne les ambulants, que les récépissés délivrés aux étrangers portaient bien la mention de leur immatriculation, vérification d'autant plus aisée que les bureaux des préfectures qui assurent le service des ambulants sont les mêmes que ceux qui sont chargés de la surveillance des étrangers.

Les seuls rapports de tournée contenant des observations sur ce point, sont ceux relatifs à deux départements où a été signalée la présence d'un assez grand nombre d'individus étrangers qui ont obtenu des récépissés de marchands ambulants, bien que primitivement venus en France comme ouvriers dans les entreprises de reconstruction; ces individus avaient, depuis, abandonné leur métier, et prétendaient avoir acquis un domicile et se livrer au commerce ambulant. L'examen, notamment des certificats de domicile produits, a permis de constater que les autorités administratives auraient pu se montrer plus exigeantes.

A cet égard, il convient de rappeler que la Direction de la Sûreté générale, consultée sur un cas très voisin, celui d'un étranger venu en France pour y exercer un emploi dans l'agriculture et, de ce fait, muni de la carte de travailleur agricole ou industriel, a émis l'avis que l'autorisation de venir en France n'ayant été donnée à cet individu qu'à raison du fait ci-dessus, il ne convenait pas de reconnaître le changement d'état par l'octroi d'un récépissé de déclaration de marchand ambulant.

Par contre, s'il s'agit d'un étranger muni d'une carte d'identité, et non plus de celle de travailleur agricole ou industriel, rien ne s'oppose à ce qu'il devienne marchand ambulant.

CHAPITRE II

COMMERÇANTS ET INDUSTRIELS FORAINS

La catégorie de commerçants et industriels forains est une création de la loi. Tandis que l'ambulant est un individu qui possède un domicile et le nomade un individu qui n'en possède pas, la condition expresse pour être considéré comme forain c'est, tout en n'ayant pas de domicile, de posséder la nationalité française.

Toutefois, on observera que si cette condition est nécessaire, elle n'est pas suffisante, et qu'on peut être rangé parmi les nomades tout en étant français. Le forain n'est, en définitive, qu'un nomade français qui offre plus de garanties que les autres nomades.

Si l'on cherche, à l'aide des travaux préparatoires, à dégager un critérium du forain, on rencontre, dans l'exposé des motifs du projet gouvernemental, le portrait suivant : «les artistes ambulants, tenanciers de chevaux de bois, acrobates, chanteurs et musiciens, montreurs d'animaux et de phénomènes, somnambules et tireurs de cartes. Ces singuliers artistes exercent leur industrie les jours de

foires et de marchés importants. Les actes délictueux qu'ils peuvent commettre sont des tromperies, parfois un peu de prostitution clandestine et, vraisemblablement, beaucoup de maraude. Étant donné que les forains ne peuvent exercer avec profit leur industrie qu'au centre même des communes, qu'ils sont obligés de demander aux autorités locales la permission de le faire et la désignation d'un emplacement, qu'ils possèdent généralement un matériel (voitures et engins professionnels), qu'ils sont assez souvent porteurs de pièces d'identité, la recherche de leur identité, la constatation de leurs déplacements, leur surveillance en un mot sont relativement faciles. »

Ce n'est pas, après avoir tracé ce portrait de l'industriel forain dans son exposé des motifs, que le projet du Gouvernement lui ait fait, dans es articles qui le suivaient, une situation particulière; les forains y étaient, en effet, purement et simplement, assimilés aux nomades.

Aucune différenciation dans leur régime n'apparaît davantage à la lecture des rapports de M. Marc Réville à la Chambre, qui ont abouti, ainsi qu'on l'a ci-dessus rappelé, à la rédaction d'un texte de 18 articles, qui réglait, en même temps que le problème de la mendicité et du vagabondage, (disjoints par la suite), la situation des ambulants et celle des nomades.

On lit bien, au cours de l'exposé des motifs de celui de ces rapports annexé au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1910, la réserve ci-après : « Un de nos collègues nous a priés, en outre, en prévision des règlements d'administration publique à intervenir après le vote de la loi, de signaler l'intérêt qu'il y aurait à délivrer aux nomades français, par exemple aux forains honorablement connus, des livrets différents de ceux que l'on croirait pouvoir délivrer à ces nomades étrangers qui, sans être des gens dangereux (auquel cas le refus d'un carnet s'imposerait), ne présenteraient pas cependant les mêmes garanties que ceux de nos compatriotes qui exercent au grand jour, et sans péril aucun pour la société, leur profession dans des localités diverses et successives. Cette observation est trop juste pour qu'elle ne soit pas reproduite ici ».

Néanmoins, dans le texte qui accompagne cet exposé de motifs, on ne trouve encore de différence de régimes qu'entre l'ambulant d'une part et, d'autre part, le nomade. Législativement, tout au moins, le forain n'était pas créé, et la distinction préconisée ci-dessus, exclusivement limitée au mode du carnet à délivrer, paraissait devoir résulter d'un règlement d'administration publique.

C'est au cours de l'examen du projet de loi par le Sénat que l'idée a pris corps, de distinguer législativement, parmi les nomades en général, une catégorie de commerçants ou d'industriels justiciables d'un traitement plus favorisé.

Le discours prononcé par M. Flandin, rapporteur au Sénat, à la séance du 22 décembre 1911, traduit ce sentiment de la façon suivante : « Il nous a fallu reconnaître, à la suite d'une étude attentive du projet de loi, devant l'émotion manifestée, non sans raison, par des commerçants et industriels forains, qu'une rédaction plus précise s'imposait si l'on voulait empêcher des confusions regrettables et l'extension abusive de mesures législatives rigoureuses à des citoyens contre lesquels elles ne sauraient être édictées sans injustice ».

Et, essayant de définir à son tour la situation des forains, l'honorable rapporteur au Sénat s'exprime ainsi :

« En second lieu viennent les commerçants et industriels forains. Ceux-là n'ont ni domicile, ni résidence fixes. Leur profession consiste à mener une vie errante, non plus dans une région déterminée, mais à travers toute la France. Ils se transportent dans les villes et villages, les jours de foires, de marchés, de fêtes locales, et ils offrent à une clientèle de passage leurs marchandises ou leurs attractions.

« Ils exercent les métiers les plus divers. Les uns exploitent des cirques, des manèges, des théâtres, ce qu'ils appellent des musées, et sont détenteurs d'un matériel qui représente parfois une valeur considérable. D'autres promènent à travers le pays des exploitations plus modestes : loteries, petits théatres, confiseries, pâtisseries, bazars.

« D'autres ont de minuscules exploitations foraines, exposées souvent en plein vent sur une simple table portative; une caisse de marchandises constitue tout leur fonds de commerce.

« Mais comme les commerçants ambulants, les commerçants et industriels forains — qui sont, d'après la déclaration de leur commerce autorisé plus de 100.000 en France — acquittent tous une part souvent lourde d'impôts et payent tous régulièrement patente .»

Plus loin, enfin, exposant le mécanisme administratif de la loi nouvelle, M. Flandin, quand il aborde le régime des forains, déclare : « pour la deuxième catégorie, celle des forains, nous vous demandons des dispositions un peu plus exigeantes ».

« Ceux-là, ne l'oublions pas, ne se contentent pas d'exercer leur commerce ou leur industrie dans un rayon déterminé, ils parcourent toute la France, ils n'ont nulle part leur point d'établissement, le point d'attache où ils sont connus; il faut qu'on sache exactement qui ils sont, il faut qu'on puisse constater leur identité. Nous exigerons d'eux la production d'un carnet d'identité mentionnant leur signalement, avec photographie à l'appui. Ce sera la seule formalité à laquelle ils seront assujettis ».

C'est donc de cette discrimination, faite au cours de l'examen par le Sénat, qu'est sorti l'article 2 nouveau de la loi de 1912 qui s'exprime ainsi :

« Tous individus de nationalité française, qui n'ayant en France ni domicile ni résidence fixes, voudront circuler sur le territoire français pour exercer la profession de commerçant ou industriel forain devront demander un carnet d'identité reproduisant leur signalement, avec photographie à l'appui et énonçant leurs nom, prénoms, lieu et date de naissance, ainsi que leur dernier domicile ou leur dernière résidence avec l'indication du genre de commerce ou d'industrie qu'ils entendront exercer.

« Tous individus sans domicile ni résidence fixes, qui accompagneront les commerçants ou industriels forains, devront, dans les mêmes conditions, être munis du carnet d'identité.

« Les commerçants et industriels forains ne pourront employer les personnes visées au paragraphe précédent qu'après s'être assurés qu'elles sont bien pourvues du carnet d'identité ».

Et le décret du 16 février contient les précisions suivantes, d'abord en ce qui concerne les forains : « tout forain, c'est-à-dire tout individu de nationalité française, qui n'ayant en France ni domicile ni résidence fixes, se transporte habituellement pour exercer sa profession, son industrie et son commerce dans les villes et villages les jours de foire, de marché ou de fête locale...» en second lieu, en ce qui concerne les individus qui les accompagnent : « la même obligation est imposée à tout individu, sans domicile ni résidence fixes, qui accompagne le forain ou est employé par lui ».

Toutefois, « il n'est pas établi de carnet d'identité pour les enfants qui n'ont pas 13 ans révolus, appartenant à la famille du forain ou à celle de ses employés ».

Tels sont donc les individus que la loi de 1912 a rangés parmi les forains, et telles sont, d'une façon générale, les obligations auxquelles ils sont assujettis.

Comme le service des ambulants, le service des forains doit être assuré à la fois par les préfectures et sous-préfectures, conformément à l'article 2 de la loi, qui dispose que le carnet est délivré par les préfets de l'arrondissement chef-lieu du département et par le sous-préfet pour les autres arrondissements.

L'observation visant les pratiques de la ville de Marseille, où les carnets de forains sont délivrés par le Commissariat central, serait donc ici à reproduire.

A part cette situation très exceptionnelle, dont l'origine a été ci-dessus exposée, il n'a pas été relevé d'infraction à la règle générale dans les autres départements où l'absence d'institution d'un service de forains ne saurait, comme en matière de nomades, s'abriter derrière les difficultés du problème anthropométrique.

Toutefois, sans aller jusqu'à confier aux organes de police la confection des carnets d'identité et des notices de forains, certaines préfectures ont pris l'habitude de provoquer l'avis de ces services sur toutes les demandes qui leur sont soumises. Cette précaution, qui n'est qu'une des formes de l'enquête à laquelle les préfectures doivent se livrer sur les postulants, n'offre, en elle-même, que des avantages, mais elle ne saurait ni amoindrir le rôle que les préfectures ont à remplir en cette matière, ni déplacer la responsabilité qui en découle. Or certains départements, comme celui de la Seine-Inférieure, par exemple, semblent avoir étendu le rôle des commissariats centraux (Rouen et le Havre) au-delà des limites qu'il convient de leur assigner.

La Direction de la Sûreté générale, à cet égard, a précisé, maintes fois, dans sa correspondance avec les préfets, que l'examen des pièces

fournies par les assujettis à la loi de 1912 incombe aux services des préfectures et à eux seuls. Cette observation, faite surtout en ce qui concerne les nomades, et à l'occasion de l'extension abusive du rôle des brigades mobiles, s'applique, a fortiori, à la délivrance du carnet de forain, où l'intervention de la brigade mobile n'a pas à se manifester. Si les enquêtes de la police locale peuvent être utiles pour éclairer les préfectures sur le genre de vie et les moyens d'existence des postulants au carnet de forain, l'examen et le contrôle des pièces d'identité qu'ils ont à fournir ne sauraient leur être délégués et doivent demeurer l'affaire de la préfecture.

Un assez grand nombre d'entre elles (Rhône, Haute-Vienne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Maine-et-Loire, Ain, Ille-et-Vilaine, Seine-Inférieure) pensent éviter la difficulté en consultant le Ministre de l'Intérieur (Direction de la Sûreté générale) sur toutes les demandes qui leur sont adressées. Elles s'appuient sur les instructions du 14 février 1920, ainsi conçues :

« Il arrive assez fréquemment que des commerçants ou des industriels forains ou des nomades se présentent dans les bureaux des préfectures ou des sous-préfectures pour demander soit un carnet d'identité de forain, soit un carnet anthropométrique d'identité de nomade ou un carnet collectif, en omettant de faire connaître qu'ils en avaient déjà obtenu dans un autre département.

« Si le postulant n'a pas eu affaire antérieurement à votre préfecture, vous n'avez à votre disposition immédiate aucun moyen de vérifier l'exactitude de ses déclarations et vous lui délivrez la pièce d'identité qu'il sollicite. Ce n'est qu'à l'arrivée au Contrôle général du Service des Recherches judiciaires de la notice individuelle, prescrite par le décret du 16 février 1913, que l'examen des archives permet de constater l'attribution d'un premier carnet à l'intéressé.

« Pour éviter ces doubles emplois, dont les inconvénients sont multiples, j'ai l'honneur de vous prier de me consulter chaque fois que vous vous trouverez en présence d'un cas douteux, en m'adressant, sous le timbre du Contrôle général du Service des Recherches judiciaires, l'état civil complet du postulant, relevé sur les pièces authentiques d'identité qu'il vous aura produites. »

Sous le couvert de ces dispositions, et considérant que tous les cas qui se présentent sont des cas douteux, les préfectures susvisées consultent indistinctement le ministère sur toutes les demandes dont elles sont saisies.

Il est facile de voir, cependant, que ces instructions n'ont pas la portée que les pratiques de ces préfectures laissent supposer qu'elles leur attribuent. La consultation du ministère, en cette matière, et l'avis qui en résulte, ne peuvent et ne doivent porter que sur le point de savoir si le postulant a obtenu dans un autre département un précédent carnet d'identité ou anthropométrique.

Il convient d'éviter, en effet, que les préfectures délivrent un carnet de forain à un individu qui en a déjà un et qui, par exemple,

l'a perdu, parce que ce serait contraire à la procédure prescrite par les instructions dans cette hypothèse ; ou bien encore qu'elles n'en délivrent un à un individu déjà en possession d'un carnet de nomade, et qui échapperait, par ce stratagème, aux obligations auxquelles il est assujetti. Le recours au Ministère de l'Intérieur est dans ce cas indispensable, car la Direction de la Sûreté générale, en possession de toutes les notices de forains et de nomades, peut seule renseigner les préfectures sur la préexistence de ces carnets.

Mais une fois cet avis, ou plutôt ce renseignement, délivré, le rôle de la Direction de la Sûreté générale s'arrête là, et les préfectures commettent une grave erreur quand elles croient que, couvertes par la réponse de l'Administration centrale, leur besogne est achevée et qu'elles sont à l'abri de toute critique.

En tout cas cette procédure ne doit être employée, conformément aux prescriptions de la circulaire, que quand les préfectures sont en présence d'un cas douteux. Dans l'intervalle de ces consultations, qui durent, en général, 3 à 4 semaines, les préfectures sont obligées de délivrer aux postulants des sauf-conduits provisoires, et il a été observé qu'une assez forte proportion d'entre eux néglige de venir retirer leur carnet définitif.

Alors que dans certains départements (Loir-et-Cher, Vendée, Ardèche, Dordogne, Ariège, Haute-Vienne), les préfectures se contentent de demandes verbales, la plupart des services exigent une demande écrite. Cette obligation paraît bien résulter des indications mêmes dont, aux termes de la circulaire, les forains doivent accompagner les demandes prescrites, et qui sont : les nom, prénoms du postulant, la date et le lieu de sa naissance, son dernier domicile ou sa dernière résidence, le genre de commerce ou d'industrie exercé.

Au surplus, à la différence de l'ambulant qui n'est astreint qu'à une déclaration, formalité dont la signification juridique a été ci-dessus dégagée, le forain doit, aux termes de la circulaire, déposer une demande de carnet, demande qui comportera un examen et dont les suites peuvent être diverses.

Il est même bon que cette demande écrite soit datée, précision qu'on n'exige pas partout.

L'examen des demandes de forain suppose, en premier lieu, la vérification de leur nationalité, puisqu'aux termes de l'article 2 de la loi, peuvent seuls être rangés parmi les forains les individus de nationalité française.

A cet égard le présent rapport ne saurait traiter en détail la question de la nationalité. Il se bornera à reproduire les indications contenues dans une note dressée par la Direction de la Sûreté générale après consultation de la Chancellerie.

La nationalité française peut résulter de la production de l'une des pièces suivantes, sous réserve de la justification de l'identité du porteur :

Jugement reconnaissant la qualité de Français ;

Décret de naturalisation ou de réintégration dans la qualité de Français ;

Certificat d'option pour la nationalité de Français ;

Copie de la déclaration souscrite en vue de réclamer la qualité de Français, par application des articles 9 et 10 du Code civil ;

Extrait d'immatriculation dans un consulat français ;

Livret militaire ;

Certificat d'ajournement ou de réforme délivré par un conseil de revision ;

Carte électorale ;

Passeport ;

Extrait de l'acte de mariage, pour la femme étrangère ayant épousé un Français.

En outre il convient de présumer qu'un individu possède la qualité de Français quand il produit des actes d'état civil établissant la naissance en France de l'intéressé ou de ses ascendants les plus proches.

Des hésitations se sont produites touchant la nationalité des individus qualifiés sujets français, tels que les algériens. Une décision du Ministre de l'Intérieur, du 25 février 1914, les assimile aux citoyens français de la métropole. Toutefois, le fait que certains de ces individus sont porteurs de passeports rédigés en arabe, a créé quelque ambiguité dans certaines préfectures.

Par contre les ressortissants des pays de protectorat, tels que la Tunisie, le Maroc, l'Annam et le Tonkin ne sont pas considérés comme tels ; ils ne sauraient donc être rangés dans la catégorie des forains (avis du Ministre de la Justice, du 6 avril 1914 ; du Ministre de l'Intérieur, du 31 juin 1914).

D'une façon générale les rapports de tournée signalent assez peu d'erreurs concernant la nationalité française des forains. Toutefois, notamment en Vaucluse, on a relevé 61 carnets de forains délivrés à des étrangers.

Dans la Meuse il a été signalé que 12 carnets d'identité avaient été délivrés à des étrangers, à la suite de la délivrance d'un carnet de forain à leur patron français, propriétaire d'un cirque.

Cette constatation pose la question de savoir si les employés étrangers d'un forain français doivent être rangés parmi les forains ou parmi les nomades. Les raisons de douter sont sérieuses.

L'article 2 de la loi réserve la qualification de forain aux individus de nationalité française, et l'article 3 répute nomades tous les individus, quelle que soit leur nationalité, qui ne rentrent pas dans la catégorie des ambulants et des forains, telle qu'elle est spécifiée par les articles antérieurs.

Mais si l'on observe que le § 4 de l'article 2 dispose que tous individus, sans domicile ni résidence, qui accompagnent les forains doivent être munis d'un *carnet d'identité*, et que le § 3 ajoute que les forains ne pourront employer les personnes visées audit paragraphe qu'après s'être assurés qu'elles sont bien pourvues du *carnet*

d'identité, on ne manquera pas d'être frappé qu'aucune de ces deux dispositions ne fait suivre les mots : « tous individus sans domicile ni résidence » du complément : « de nationalité française » qui figure au § 1 du même article.

Le législateur a-t-il, par ces rédactions différentes, voulu sous-entendre que l'industriel forain qui, lui, doit être français aux termes de l'article 2 § 1, peut avoir autour de lui un personnel comprenant des étrangers qui ne seraient pas soumis à des obligations plus étroites que leur patron, et que la possession du carnet d'identité est suffisante pour chacun d'eux aux termes de l'article 2 § 4 et 5 ?

C'est cette interprétation qu'avait adoptée la Sûreté générale, notamment dans une lettre au Préfet de Seine-et-Oise, du 20 mars 1914.

« Toutefois, si le directeur de l'établissement est de nationalité française et pourvu d'un carnet d'industriel ou de commerçant forain, tous les artistes et employés étrangers, non domiciliés, pourraient recevoir un carnet d'identité (et non un carnet anthropométrique) par application du § 3 du décret du 16 février, ainsi conçu : « La même « obligation (obtention d'un carnet d'identité) est imposée à tout « individu sans domicile ni résidence fixes qui accompagne un forain « ou est employé par lui. »

« Rien ne s'oppose à ce qu'un directeur de cirque, bien que domicilié, demande un carnet d'identité de forain (au lieu d'un récépissé de déclaration de marchand ou industriel ambulant) et, dans ce cas, les individus de nationalité étrangère, sans domicile ni résidence fixes, qui l'accompagnent, peuvent alors être pourvus d'un carnet d'identité, prévu par l'article 2 de la loi du 16 juillet 1912. »

Cette interprétation ne paraît pas avoir été maintenue. Il a été constaté, tout d'abord, par les Inspecteurs généraux, que dans certains départements tels que le Calvados, la préfecture n'avait pas hésité à refuser un carnet d'identité aux employés étrangers d'un industriel forain français, et cela, malgré l'avis donné par la brigade mobile.

D'autre part, la Direction de la Sûreté générale, dans une lettre plus récente, adressée au Préfet de Police, paraît avoir tranché la question au rebours de son interprétation primitive.

« Sous réserve de l'appréciation des tribunaux, j'estime que les artistes attachés à titre permanent à un théâtre forain, et qui n'ont pas en France de domicile fixe, doivent être considérés comme forains s'ils sont français, et comme nomades s'ils sont étrangers, par application de la loi du 16 juillet 1912 qui assimile les forains étrangers aux nomades. Ils doivent donc être munis, selon leur nationalité, du carnet anthropométrique. »

L'Inspection générale a examiné la question de savoir à laquelle de ces deux interprétations il convenait de se rallier :

A côté de la contradiction tirée de ces arguments de texte, elle n'a pas manqué d'observer qu'on rencontre des arguments de part et d'autre, si l'on se place au point de vue de l'opportunité. On peut faire valoir, en effet, en faveur de l'assimilation aux nomades des

employés étrangers de forains, que ces individus sont susceptibles de rompre d'un moment à l'autre leur contrat de travail et que, dès lors, le carnet d'identité qui leur a été délivré ne constituera plus pour l'Administration une garantie suffisante. Juridiquement ils seront devenus des nomades. Et l'on peut en conclure qu'il est plus prudent de la part de l'Administration de les soumettre ab intitio au carnet anthropométrique. A l'inverse, on peut objecter que les inconvénients ci-dessus ne sont qu'hypothétiques et que si ces hypothèses se réalisent, il sera toujours temps de soumettre les intéressés au régime des nomades ; qu'au surplus, le patron forain est, en quelque sorte, la caution, au regard de l'Administration, du personnel étranger qu'il emploie, et qu'il n'y a pas lieu d'exiger des précautions plus grandes de l'employé que de l'employeur ; qu'enfin ces formalités constitueraient pour ces derniers une gêne d'autant plus grande que voyageant ensemble, les employés risqueraient de ne se voir délivrer le carnet anthropométrique que longtemps après que le patron aurait obtenu son carnet de forain.

Après examen de la question, l'Inspection générale a estimé, sous réserve, cela va sans dire, de l'interprétation éventuelle par les tribunaux, que les premiers arguments avaient plus de force et que les employés étrangers d'un forain doivent être classés parmi les nomades.

Après vérification par la préfecture de l'identité des forains et de leur nationalité, la délivrance du carnet d'identité est subordonnée au dépôt par ces derniers de trois photographies, dont un arrêté du 26 mars 1913 a précisé le format.

Ces photographies doivent être fournies par les intéressés ; c'est donc à tort que certaines préfectures dirigent les forains vers les commissariats de police pour s'y faire photographier et, a fortiori, vers les prisons, pour les y soumettre à l'épreuve du signalement ou des empreintes digitales.

Ainsi, dans l'Isère, les forains sont adressés au commissariat de police municipale, dont un des fonctionnaires est chargé de l'anthropométrie et de la photographie des nomades. Ce préposé du service anthropométrique délivre également, et cela obligatoirement, la photographie des forains, et est même autorisé à percevoir sur eux une somme de 2 fr. 50.

On rencontre des errements analogues dans la Loire, où on délivre aux forains un bon pour se rendre au commissariat central où ils paient la dépense.

De telles pratiques sont nettement contraires à la loi et aux instructions qui disposent qu'à l'appui de leur demande les intéressés doivent déposer trois épreuves de leur photographie sur papier simple.

Il en est de même de l'habitude de certains départements (l'Aisne, l'Ain, la Creuse, le Cantal) de faire prendre le signalement des forains et parfois les empreintes digitales à la prison. Le signalement prévu dans les modèles annexés à l'arrêté du 16 février 1913 n'est

pas d'une technicité telle qu'il nécessite des connaissances profondes en anthropométrie ; on demande si le nez est concave, rectiligne ou convexe, si sa base est haute, basse ou horizontale ; si la pigmentation et la sanguinolence (deux termes qui n'ont rien de bien obscur) sont petites, grandes ou moyennes. Les carnets, non plus que les notices de forains, ne comportent aucune place pour les empreintes digitales. Ce signalement peut donc parfaitement être pris par les employés des préfectures et des sous-préfectures, et point n'est besoin de recourir aux agents de la police ou de l'Administration pénitentiaire.

Si certaines préfectures dépassent, dans cet ordre d'idées, la portée des instructions de la Sûreté générale, il y en a, par contre, un très grand nombre qui se contentent de photographies insuffisantes. Ici encore, l'arrêté du 16 février a fixé les dimensions de ces photographies : elles doivent avoir de 3 à 4 centimètres entre l'insertion des cheveux et la pointe du menton ; elles doivent être prises du côté droit. On peut dire que, dans presque tous les départements, et plus encore dans les sous-préfectures que dans les préfectures, la proportion des photographies non réglementaires est très forte. Il arrive, d'ailleurs, assez fréquemment que la Sûreté générale, sur le vu de la notice qui lui est adressée, fait des observations dans ce sens et renvoie la notice en vue d'une rectification. On la fait quand on peut retrouver l'intéressé, mais ce n'est pas toujours le cas. De plus, au début de l'application de la loi, la Sûreté générale elle-même n'a pas élevé de protestations devant un grand nombre de notices (dont les doubles sont conservés dans les préfectures et sous-préfectures) qui contiennent des photographies nettement insuffisantes : trop petites, prises de face, de trois quarts, trop pâles, etc... ; pour donner un exemple, le rapport de tournée d'Eure-et-Loir signale que dans une sous-préfecture de ce département il n'a été trouvé que 16 photographies correctes sur 62. Sans être partout aussi manifestement exagérée, la proportion des photographies non réglementaires atteint très souvent 15 à 20 °/₀.

Les notices des forains, dressées conformément à l'article 5 § 2 du décret 16 février 1913, et reproduisant les indications portées sur les carnets, sont établies en double exemplaire, dont l'un est adressé au ministère, l'autre conservé par les bureaux des préfectures ou sous-préfectures. A Marseille, où ce service est scindé entre la préfecture et le commissariat central, les carnets sont délivrés par le commissariat central, mais les notices sont conservées par la préfecture.

Les renseignements portés sur les notices sont : l'état civil du titulaire du carnet, sa profession, son dernier domicile, sa situation militaire, son signalement. La notice porte également le numéro d'ordre du carnet, la date de sa délivrance et une épreuve de sa photographie.

L'examen des notices auquel les Inspecteurs se sont livrés dans les préfectures n'a pas donné lieu à de graves critiques. Certaines

préfectures se bornent toutefois à mentionner comme profession : « marchand forain » ; il serait préférable de préciser le genre d'industrie exercée. La nomenclature des pièces produites n'est non plus pas toujours donnée. Cette observation a déjà été faite à propos des ambulants. Plusieurs rapports signalent enfin l'absence de mention dans la colonne réservée à la situation militaire (Indre-et-Loire, Charente). C'est là une lacune qu'il conviendrait de combler.

Quant aux formalités en cas de perte du carnet de forain, l'Inspection générale a observé que, dans certains départements, les prescriptions de la circulaire sont inconnues des intéresés. Ceux-ci se croient tenus de venir en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture, alors que, s'ils ne se trouvent pas au chef-lieu d'arrondissement, il leur est loisible de la faire dans les commissariats de police ou dans les brigades de gendarmerie. Les maires ne figurent pas parmi les personnes qualifiées pour recueillir ces déclarations ; mais comme il arrive fréquemment que les forains s'adressent à la mairie, il appartient à celle-ci de les inviter à se rendre soit au commissariat de police s'il y en a un, soit à la plus proche brigade, et non pas nécessairement à la sous-préfecture.

Pour le surplus, il n'a été signalé nulle part que les préfectures ou sous-préfectures ne se conforment pas aux instructions qui leur prescrivent de transmettre ces déclarations au Ministère de l'Intérieur afin de permettre à celui-ci d'établir un duplicata du carnet perdu.

La tendance déjà signalée à s'abriter le plus possible derrière une décision de l'Administration centrale peut n'être pas étrangère à cette rigueur d'observation, dont l'Inspection générale, quoi qu'il en soit, ne peut que faire l'éloge.

Ce qu'il est permis de regretter, en pareille matière, non pas dans l'application des instructions, mais dans les instructions elles-mêmes, c'est qu'il ne soit pas prévu qu'en cette hypothèse les intéressés auront à fournir des épreuves nouvelles et récentes de leur photographie. Un exemple cité plus loin, à l'occasion des nomades, fera saisir les inconvénients qui résultent de cette omission, quand on est en présence d'individus, comme cela s'est produit, qui font des déclarations de perte plusieurs années après la délivrance du carnet perdu, et alors que leur physionomie a subi d'appréciables changements.

CHAPITRE III

LES NOMADES

Critérium des nomades.

A la différence des ambulants qui, ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, n'ont fait leur apparition que dans le projet de loi gouvernemental, et des forains introduits dans la loi au cours des travaux préparatoires, les nomades constituent la seule catégorie pour laquelle des proposi-

tions, analysées au début de ce rapport, ont été conçues dès l'origine.

Le rapport de M. Marc Reville à la Chambre, après celui de M. de Pomereu, contenait non seulement une définition, mais même une description pittoresque de « ces vagabonds à caractère ethnique, romanichels, bohémiens ou tziganes en France, Zingari en Italie, Gitanos en Espagne, Gypsies en Angleterre, Zingerin en Allemagne, qu'on trouve aussi en Turquie et en Perse et auxquels on ne peut bien souvent pas attribuer une origine certaine. Chaudronniers ou rétameurs tel est en général leur métier avoué. Leurs femmes, souvent très belles sous des haillons sordides, disent la bonne aventure ; tous sont des pillards et des voleurs, et malheur à la région qu'ils traversent et surtout à celle où ils séjournent. Les légumes du potager, les volailles dans les basses-cours, le porte-monnaie oublié sur une table, près d'une porte ou d'une croisée ouverte, un veau ou un cheval à l'herbage, tout leur est bon à prendre ; ils vivent sur notre sol comme en terrain conquis, sans souci des lois civiles qu'ils ignorent, ne déclarant jamais ni mariage ni naissance, ni décès, et sans respect des lois pénales qu'ils violent effrontément. Quant aux prescriptions de l'hygiène, ils ne s'en doutent même pas et souvent leur passage est accompagné de maladies épidémiques et contagieuses qu'ils véhiculent dans leurs infectes voitures ».

M. Flandin, dans son rapport au Sénat, en a également tracé le portrait et ce sont les termes mêmes de son exposé qu'emprunte la circulaire du 30 octobre 1913 pour définir les nomades.

« Les nomades sont généralement des roulotiers n'ayant ni domicile, ni résidence, ni patrie; la plupart vagabonds, présentant les caractères ethniques particuliers aux romanichels, bohémiens, tziganes, gitanos, qui, sous l'apparence d'une profession problématique, traînent le long des routes, sans souci des règles de l'hygiène ni des prescriptions légales. Ils exercent ou prétendent exercer un métier ; ils se donnent comme étant rétameurs, vanniers ou rempailleurs de chaises, maquignons. Les nomades vivent à travers la France dans des voitures, le plus souvent misérables, et chacune de ces maisons roulantes renferme parfois une famille assez nombreuse. On ne peut, dans l'état actuel de la législation, leur appliquer la loi sur le vagabondage parce que, en fait, ils ont un domicile, leur roulotte, ils exercent ou paraissent exercer un métier et ils ne sont pas toujours sans ressources... »

Quelque saisissants que soient ces tableaux, quelque relief qu'ils donnent de la silhouette à la fois physique et morale du nomade, ils ne répondent peut-être pas entièrement, aujourd'hui du moins, à l'ensemble de son ethnologie qui s'est quelque peu diversifiée.

Sans doute, le type classique du romanichel en haillons, à la progéniture innombrable malproprement entassée dans des roulottes sordides se rencontre encore. Mais à la définition administrative, en quelque sorte, du nomade, correspond très souvent un modèle tout différent de voyageur, celui-là conquis par la civilisation, et qui se

découvre parfaitement au courant des usages et au diapason des progrès.

Ce directeur d'entreprise, qui n'ignore plus rien de ce qui fait l'attraction des foules, ne se déplace qu'accompagné d'un matériel modernisé, traîné par de puissantes automobiles, quand il ne confie pas au chemin de fer un outillage confectionné tout exprès pour s'accommoder du rail.

Les nomades ont aussi leurs nouveaux riches; les journaux n'ont-ils pas conté l'étourdissante recette de près de 50.000 francs, réalisée en quelques heures par un manège de chevaux de bois où le tour coutait 10 francs. Et les chevaux auraient tourné longtemps encore si des trouble-fête n'avaient imaginé, dit l'histoire, d'y mettre le feu !

Quoi qu'il en soit de ces physionomies souvent très éloignées d'individus indistinctement qualifiés nomades, le trait commun qui les distingue des ambulants est qu'ils ne possèdent pas de domicile fixe et, ce qui le plus généralement empêche de les ranger parmi les forains, qu'ils ne sont pas de nationalité française. Voilà, débarrassé de toutes les contingences dont il est susceptible d'être entouré, le critérium qui doit servir aux préfectures pour les guider.

Service des nomades dans les préfectures et les sous-préfectures. — Anthropométrie.

Si le service des ambulants ainsi que celui des forains est assuré, on peut dire, par toutes les préfectures et la presque totalité des sous préfectures, il n'en est pas de même de celui des nomades. Non seulement, dans de très nombreux départements ce service est concentré au chef-lieu, mais il a été même constaté par l'Inspection générale que certaines préfectures ont pris l'habitude d'adresser les nomades qui se présentent dans les bureaux à la préfecture du département voisin où siège une brigade mobile. Ni dans les sous-préfectures, dans le premier cas, ni dans les préfectures, dans le deuxième, n'existe donc un service de nomades.

La première de ces pratiques est extrêmement courante. On peut citer par exemple: le Finistère, la Lozère, les Basses-Alpes, le Cantal, la Savoie, l'Isère, la Meurthe-et-Moselle, la Seine-Inférieure (à part Rouen et le Havre), la Dordogne (à part Périgueux et Bergerac), la Corrèze (à part Brive) etc...

La seconde, bien que plus rare, a été observée de façon assez fréquente toutefois, par exemple, dans les Landes, les Basses-Pyrénées où les nomades sont refoulés sur Bordeaux ; dans les Côtes-du-Nord, où on les dirige sur Rennes; dans l'Aude et la Lozère qui les envoient à Montpellier, dans l'Aisne qui les canalise sur Châlons-sur-Marne, dans la Saône-et-Loire qui leur donne le choix entre Dijon et Bourg, etc...

En signalant cette question dans une partie antérieure de ce rapport, il a été indiqué qu'elle était étroitement liée au mécanisme de

l'anthropométrie des nomades. Elle appelle ici quelques observations.

L'article 3 de la loi dispose que les nomades doivent être munis d'un carnet anthropométrique d'identité, et que ce carnet doit être demandé soit au préfet de l'arrondissement chef-lieu du département, soit au sous-préfet dans les autres arrondissements.

C'est ce que rappelle l'article 7 du décret : « Tout individu réputé nomade, dans les conditions prévues à l'article 3 de la loi du 16 juillet 1912, doit déposer à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel il se trouve une demande à l'effet d'obtenir un carnet anthropométrique d'identité ».

De plus, l'article 10 du même texte dispose qu'il est établi dans les préfectures et sous-préfectures des notices individuelles et collectives contenant toutes les indications figurant au carnet visé ci-dessus ; un double de chaque notice est adressé au Ministère de l'Intérieur.

Ces textes font donc, indiscutablement, des préfectures et des sous-préfectures les organismes chargés de recevoir les demandes, de délivrer les carnets, d'établir les notices et d'en conserver le double.

Toutefois, en cette matière, comme la délivrance des carnets de nomades suppose l'accomplissement préalable de formalités anthropométriques (signalement, empreintes digitales, photographie) la circulaire du 3 octobre 1913 considérant que le personnel des préfectures et sous-préfectures n'était pas en mesure de les accomplir, avait prescrit dans son article 18 que ces opérations devraient, autant que possible, être effectuées par les commissaires et inspecteurs des brigades mobiles et les agents des services anthropométriques organisés dans plusieurs grandes villes. Dans le cas où ces fonctionnaires ne pourraient y procéder, il était possible de recourir aux surveillants-chefs des maisons d'arrêt, en prenant soin d'y faire accompagner les intéressés individuellement par les gendarmes ou les agents de la force publique, lesquels, porteurs des carnets anthropométriques, étaient chargés, à l'issue des opérations anthropométriques, de les rapporter à la préfecture. C'est alors seulement que ces pièces devaient être datées, signées et remises aux intéressés.

Il résultait donc de ce partage d'attributions que, tandis que les brigades mobiles, les services de police locaux et, au besoin, les surveillants-chefs des maisons d'arrêt devaient prêter leur concours pour les formalités anthropométriques, c'est aux préfectures et sous-préfectures qu'incombait en toute hypothèse le devoir de dresser les carnets anthropométriques et de les délivrer aux postulants.

Dans les localités sièges de brigades mobiles le fonctionnement de ce système était simple. Il a été très compliqué dans les autres.

Tout d'abord, en ce qui concerne le concours des agents de l'Administration pénitentiaire, il a été très vite limité à l'établissement du signalement et des empreintes digitales, ces agents n'étant pas normalement outillés pour faire des photographies. C'est ce que deux circulaires, l'une du 17 novembre 1913, de la Sûreté générale, l'autre du 18 novembre, de la Direction de l'Administration pénitentiaire n'ont

pas tardé à préciser. Comme conséquence, elles ont circonscrit le concours ainsi demandé aux villes possédant un service municipal de photographie, à l'exclusion de toutes autres.

Une liste de ces localités fut dressée à cette époque, par circulaire du 13 novembre 1913, comprenant : Villefranche-sur-Saône, Bourges, Valence, Monpellier, Saint-Étienne, Roanne, Saint-Nazaire, Nevers, Dunkerque, Boulogne-sur-Mer, Clermont-Ferrand, Le Mans, Cherbourg, Le Havre, Versailles, Amiens, Toulon, Avignon et Belfort, soit 19 villes dans 18 départements.

D'autre part, les villes sièges de brigades mobiles, autrefois au nombre de 12, en vertu du décret du 30 décembre 1907, étaient celles de Paris, Lille, Caen, Tours, Limoges, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Marseille, Lyon, Dijon, Châlons-sur-Marne. Ce nombre a été porté à 15, par le décret du 31 août 1911, par l'adjonction des brigades d'Angers, d'Orléans et de Clermont-Ferrand ; à 17 par le décret du 22 décembre 1919, qui a ajouté à cette liste les villes d'Amiens et de Strasbourg, enfin à 19 par le décret du 8 octobre 1920 qui l'a complétée par celles de Rouen et d'Ajaccio.

La répartition actuelle de ces brigades est la suivante :

BRIGADES	RÉSIDENCES	CIRCONSCRIPTIONS
1re Brigade...	Paris	Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Eure-et-Loir, Oise (arrondissement de Senlis).
2e — ..	Lille	Nord, Pas-de-Calais.
3e — ..	Caen	Caen, Manche, Orne.
4e — ..	Angers	Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée, Deux-Sèvres, Vienne.
5e — ..	Orléans	Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Cher, Indre, Nièvre.
6e — ..	Clermont-Ferrand.	Haute-Vienne, Corrèze, Creuse, Allier, Cantal, Puy-de-Dôme, Haute-Loire.
7e — ..	Bordeaux.....	Charente, Dordogne, Gironde, Charente-Inférieure, Basses-Pyrénées, Landes, Lot-et-Garonne.
8e — ..	Toulouse	Ariège, Haute-Garonne, Tarn, Tarn-et-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées.
9e — ..	Marseille	Alpes-Maritimes, Var, Basses-Alpes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse.
10e — ..	Lyon	Ain, Loire, Rhône, Hautes-Alpes, Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie, Ardèche.
11e — ..	Dijon	Yonne, Côte-d'Or, Haute-Marne, Saône-et-Loire, Jura, Doubs, Haute-Saône, Haut-Rhin.
12e — ..	Châlons-sur-Marne	Aube, Marne, Aisne (arrondissements de Soissons et de Château-Thierry), Ardennes.
13e — ..	Rennes	Finistère, Côtes-du-Nord, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure.
14e — ..	Montpellier...	Aude, Pyrénées-Orientales, Aveyron, Hérault, Gard, Lozère.
15e — ..	Nancy	Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges.
16e — ..	Amiens.....	Somme, Oise (arrondissements de Beauvais, Compiègne, Clermont), Aisne (arrondissements de Saint-Quentin, Vervins, Laon).
17e — ..	Strasbourg....	Alsace-Lorraine.
18e — ..	Rouen	Seine-Inférieure, Eure.
19e — ..	Ajaccio.....	Corse.

Il restait les localités qui n'avaient pas de service de photographie de police municipale et qui n'étaient pas sièges de brigades mobiles.

Le système le plus couramment adopté a consisté à faire appel aux agents de la brigade mobile du ressort, invités à se déplacer soit sur demande et à intervalles irréguliers, soit en vertu d'un itinéraire de tournée dressé à l'avance.

Par contre, certaines préfectures ont jugé plus pratique de refouler purement et simplement les nomades sur les départements sièges de ces brigades si bien que, par cette seconde manière de faire, non seulement ces préfectures sont dispensées d'organiser des séances d'anthropométrie, mais même de recevoir les demandes de carnets, de les délivrer et d'établir des notices. Quelques-unes, cependant, consentent à assurer cette partie du service; elles ont un service de nomades incomplet. Les autres, qui s'y sont soustraites, n'ont plus aucun service de nomades.

Les inconvénients de ces pratiques sont de plusieurs sortes. Tout d'abord, les préfectures sont obligées de donner à ces individus un certificat provisoire afin qu'ils ne soient pas inquiétés en cours de route par la gendarmerie, et il arrive très souvent que leurs porteurs se croient en règle, de bonne foi ou non, et que l'Administration ne les revoit plus, jusqu'à ce qu'ils se fassent arrêter.

En second lieu, il est advenu que le transit de ces nomades ainsi refoulés a occasionné, sur le territoire des communes où ils séjournent, des frais qu'elles n'ont pas entendu garder à leur charge et dont elles ont demandé le remboursement à la Sûreté générale. L'Inspecteur chargé du département des Landes signale que certaines communes de ce département, ayant dû héberger une caravane de Russes et de Hongrois, ont présenté au ministère une note de 500 francs.

Enfin, cette pratique aboutit à surcharger démesurément le travail de certaines préfectures, telles que celles de Rennes ou de Montpellier (700 carnets à Rennes), par compensation de la besogne dont se sont affranchies illégalement leurs voisines. Il convient bien de dire illégalement, puisque les obligations qui découlent de la loi et du décret doivent se traduire, ainsi que cette observation a déjà été faite, par l'institution dans toutes les préfectures d'un service de nomades.

Aussi bien, pour ces trois motifs, l'Inspection générale n'hésite pas à se prononcer nettement contre ces pratiques.

Restent les départements qui font appel au concours de la brigade mobile invitée à se déplacer sur leur demande. Ce système, le plus répandu, soulève aussi des critiques. Quand il s'agit d'un département assez voisin du siège de la brigade mobile, et où celle-ci peut, sans préjudicier à la marche de ses services, organiser des déplacements rapides et fréquents, le système est acceptable, quoique l'exemple de deux départements circonvoisins de la Seine soit suggestif. En Seine-et-Marne, la brigade mobile de Paris ne se déplace que tous les 25 du mois. Il est vrai que, dans l'intervalle, le nomade est muni d'un récépissé provisoire. A Versailles elle se rend une fois par

semaine, mais ici la préfecture ne délivre aucun papier aux nomades, précisément dans la crainte exprimée plus haut que ce dernier ne se croie en règle et ne reparaisse plus. S'il est appréhendé par un gendarme, il en est réduit à expliquer son cas, et il peut bien se faire qu'il aille en prison... en attendant qu'on l'élucide. Et nous sommes respectivement à 17 et à 45 kilomètres de Paris.

Quand il s'agit de départements plus éloignés, qui font appel aux brigades au fur et à mesure de leurs besoins, tout dépend des occupations de la brigade. En 1921, le commissaire divisionnaire de la brigade de Toulouse trouva que la préfecture de l'Ariège le dérangeait trop souvent, et des difficultés s'en sont suivies. Dans l'Aude, une séance avait été organisée à Carcassonne, mais les agents de la même brigade ont été, par d'autres obligations de service, empêchés de s'y rendre; dans la Creuse, on n'a jamais osé faire appel aux agents de la brigade mobile de Clermont-Ferrand, parce qu'une lettre de la Sûreté générale, remontant à 1914, avait prescrit au préfet de ne faire appel à ladite brigade que s'il se trouvait à Guéret un grand nombre de nomades. Or deux ou trois nomades n'étant pas un grand nombre, la préfecture de Guéret les envoie se faire mensurer ailleurs.

A côté de ce système, qui fonctionne à bâtons rompus, il y a l'organisation méthodique des tournées de la brigade mobile. Cela ne vaut guère davantage; l'exemple le plus saillant est celui de la brigade de Lyon. Les Inspecteurs généraux ont constaté, qu'en vertu d'un ordre de service du commissaire divisionnaire de cette brigade, porté à la connaissance des préfets du ressort en décembre 1922, les opérations d'anthropométrie de nomades poursuivies par la brigade au cours de 1923 devaient être les suivantes :

Dans la Drôme.....	1 jour par mois.
— l'Ardèche.....	1 jour tous les 2 mois (février, avril, juin, août, octobre, décembre).
— l'Ain.....	1 jour tous les 3 mois (février, mai, août, novembre).
— les Hautes-Alpes...	1 jour tous les 3 mois (mars, juin, septembre, décembre).
— la Savoie.....	1 jour tous les 3 mois (janvier, avril, juillet, octobre).
— la Haute-Savoie....	1 jour tous les 3 mois (mars, juin, septembre, décembre).

C'est dire que les brigades ne devaient passer dans l'année que 12 fois à Valence, 6 fois à Privas et 4 fois à Bourg, Gap, Chambéry, Annecy. L'Inspecteur général, précisément en tournée à Chambéry le jour du passage de la brigade, a constaté que sur 8 nomades auxquels il avait été prescrit de venir se faire photographier et mensurer à cette date, 3 seulement s'étaient rendus à la convocation. Qu'étaient devenus les 5 autres dont les demandes pouvaient remonter

jusqu'à 3 mois ? Personne n'en savait rien. On supposait qu'ils s'étaient rendus à Grenoble où fonctionne un service permanent d'anthropométrie; encore celui-ci est-il assuré non pas par une brigade mobile mais par un agent spécialisé de la police municipale.

Dans le Vaucluse, où l'on utilisait, jusqu'en 1922, les ressources du service municipal, cette situation a pris fin en présence des réclamations de la ville d'Avignon qui demandait à être indemnisée. A la suite d'une réponse du ministère, proposant l'indemnité de 0 fr. 50, fixée en 1913 pour les surveillants de prison et jugée insuffisante par le maire, la préfecture, plutôt que de faire appel à la brigade mobile de Marseille, offre aux intéressés le choix de se faire photographier à la police municipale, moyennant un prix de 10 francs, ou d'aller dans un autre département avec un récépissé provisoire. C'est ainsi qu'un convoi de 16 nomades, engagés comme manœuvres dans un cirque, de passage dans la Drôme à une époque éloignée de la tournée de la brigade de Lyon, et dans le Vaucluse, où les difficultés ci-dessus se sont produites, s'est vu refouler jusqu'à la préfecture de Montpellier laquelle, cela se conçoit, n'a pas manqué de protester.

Tel est, en général, le mécanisme usité pour l'anthropométrie des nomades dans les départements qui ne sont pas sièges de brigades mobiles, et tels sont les inconvénients que ce système présente.

Par contre, l'Inspection générale a observé dans 2 départements, l'Eure-et-Loir et la Haute-Saône, le fonctionnement d'un système qui, s'il pouvait être généralisé, permettrait d'éviter ces inconvénients et, peut-être même, d'appliquer les dispositions légales non seulement dans tous les chefs-lieux, mais même, dans la plupart au moins des sous-préfectures.

Il consiste à faire appel, pour l'anthropométrie, aux surveillants-chefs des maisons d'arrêt, et pour les photographies à un photographe de la localité.

Cette pratique n'a pas obtenu, jusqu'ici, l'acquiescement de la Direction de la Sûreté générale. C'est ainsi qu'elle écrivait le 29 novembre 1913 au Préfet de la Marne que « cette manière de procéder présenterait plus d'inconvénients que d'avantages et qu'il importait que les photographies qui doivent accompagner les signalements fussent faites par des personnes connaissant les méthodes anthropométriques, c'est-à-dire par les brigades mobiles ». Tout au plus admettait-elle, ainsi qu'il a été signalé plus haut, que les services de police municipale, là où il en existait, fussent substitués aux brigades mobiles.

(Il convient d'observer, d'ailleurs, que c'est une pratique qui n'a pas persisté, la plupart des villes ayant protesté, comme Avignon, contre la mise à leur charge des dépenses de ces photographies et l'insuffisance des indemnités de remboursement).

L'Inspection générale ne méconnaît pas les avantages qui découlent des photographies faites suivant les méthodes anthropométriques et constate volontiers que les photographes privés rendent en l'espèce de moindres services. Mais elle observe que les photographies de

nomades, une fois faites, ne sont jamais renouvelées, et, sans en tirer ici les constatations et critiques qu'elle mettra plus loin en lumière, elle retient que la population des nomades est, à l'heure actuelle, entièrement recensée, photographiée, et qu'on ne devrait prévoir, dans l'avenir, qu'assez peu d'appels aux photographes. En effet, si l'on appliquait correctement — ce rapport y reviendra — l'article 26 de la circulaire, aux termes duquel les préfectures et sous-préfectures des départements frontières ne doivent jamais délivrer de carnets aux nomades qui ne sont pas de nationalité française, l'infiltration des nomades étrangers se trouverait paralysée et, par suite, le nombre actuel des nomades circulant en France ne s'accroîtrait que de l'entrée sur le territoire de nomades français et de l'afflux des individus qui passent en France à l'état de nomades; ce seraient là, en somme, des sources d'accroissement de peu d'importance.

Ce qui rend surtout le recours à la brigade mobile défectueux, c'est l'éloignement des chefs-lieux, la rareté de ses passages, le risque, trop souvent couru, de la disparition des nomades et, cela, pour des séances consacrées à un très petit nombre d'intéressés. Bien moindre serait, à n'en pas douter, l'inconvénient qui résulterait de ce que les photographies de ce petit nombre de nomades fussent moins parfaites que celles de la brigade, dont le concours n'est d'ailleurs obligatoirement prescrit ni par la loi, ni par les décrets.

Les photographies faites par les photographes de Vesoul et de Chartres, signalées par les Inspecteurs généraux, ont paru très suffisantes, et la Sûreté générale s'en est contentée, car elle n'a jamais fait d'observations aux préfectures qui suivent cette pratique depuis la guerre.

Dans ces conditions, et sous la réserve que l'Administration ferait choix d'un photographe auquel des directives minutieuses seraient données touchant la forme et les dimensions à observer dans ses épreuves, il semble que le système pratiqué en Haute-Saône et en Eure-et-Loir pourrait être généralisé. Il pourrait même être introduit dans les sous-préfectures, où les surveillants chefs des maisons d'arrêt connaissent, à peu près tous, l'anthropométrie, et où, presque partout aussi, il existe un bon photographe. Ce n'est qu'en cas de défaillance des uns ou des autres qu'on recourrait aux autres systèmes : la concentration du service au chef-lieu ou l'appel à la brigade mobile.

Au surplus, il ne faut pas négliger un argument tiré de l'économie que présenterait ce système. Voici un tableau qui correspond aux dépenses effectuées par les 19 brigades existant en 1922 :

	fr. c.
1re Brigade	960 »
2e —	3.264 »
3e —	595 40
4e —	660 »
5e —	956 80
6e —	838 »
A reporter	7.274 20

	fr.c.
Report.....	7.274 20
7e Brigade	1.572 »
8e —	4.846 95
9e —	60 »
10e —	1.738 30
11e —	336 40
12e —	929 90
13e —	2.300 »
14e —	1.500 »
15e —	929 15
16e —	500 »
17e —	681 50
18e —	550 80
19e —	97 »
TOTAL.....	23.316 20

Évidemment il ne s'agit pas d'une somme bien importante. L'économie réalisée ne serait même pas du chiffre de 23.316 fr. 20 si les frais de photographie des nomades chez les photographes étaient à en déduire. Mais, comme la suggestion en a été faite dans certains rapports de tournée, seuls les nomades indigents pourraient être dispensés de les supporter. Il n'y a pas de raisons semble-t-il, en effet, pour dispenser les nomades, en état d'y subvenir — et ils sont nombreux — de ces dépenses qui, dans une hypothèse analogue, demeurent à la charge des forains.

Pour ces diverses considérations, l'Inspection générale propose d'envisager un nouveau système de mensuration et d'anthropométrie des nomades, pratiqué à l'aide du concours des surveillants-chefs des prisons et des photographes locaux, en n'exonérant de la dépense des photographies que les seuls nomades indigents.

Limitation du concours des brigades mobiles.

La tendance des préfectures à adresser le plus large appel possible aux brigades mobiles et aux services actifs de police ne se caractérise pas seulement par les pratiques que pourrait expliquer, sinon justifier, l'absence de photographes anthropométriques à leur portée, et que les circulaires en vigueur ont admises; mais elle se traduit aussi par une double habitude à laquelle il a été fait allusion à propos des forains et qu'on retrouve plus marquée encore en ce qui concerne les nomades. La première c'est de consulter la Sûreté générale sur toutes les demandes de carnets de nomades.

Les observations, résumées ci-dessus dans le chapitre des forains, touchant la portée de la circulaire de 1920, pourraient être intégralement reproduites à cet égard.

La seconde c'est de confier aux brigades mobiles le soin d'établir entièrement les carnets anthropométriques. Ainsi, c'est la Sûreté générale qui décide le classement de l'intéressé dans la catégorie des nomades, c'est la brigade mobile qui confectionne le carnet : la préfecture n'a plus rien à faire. C'est ce qui se passe dans la Gironde, dans la Vendée, où la brigade mobile garde les pièces, dans le Loir-et-Cher, où elle est appelée à trancher toutes les difficultés, dans le Nord, où elle partage ce rôle avec le commissariat central, etc...

Tel n'est pas l'esprit de la loi, non plus que sa lettre, ni cette fois le vœu des instructions ministérielles. A plusieurs reprises il a été rappelé aux préfets que les brigades mobiles n'avaient qualité que pour établir le signalement anthropométrique des nomades et leur photographie. Toutes les autres enquêtes et recherches nécessaires pour établir les indications visées à l'article 16 de la circulaire (état civil des individus, pièces d'identité produites pour la preuve du commerce, de l'industrie ou du métier exercé) doivent être effectuées par les services de la préfecture. C'est donc à tort qu'ils demandent aux brigades mobiles d'exécuter cette besogne, ou qu'ils s'en déchargent, comme à Marseille, à Rouen, à Saint-Étienne, sur la police locale.

Il en est ainsi, a fortiori, de l'établissement des carnets collectifs et des notices.

Changement de classification.

Cette timidité à prendre des décisions pousse même certaines préfectures à refuser à un nomade qui viendrait à acquérir un domicile fixe le droit de se voir classer dans les ambulants. En Meurthe-et-Moselle, par exemple, l'Inspecteur général signalait dans son rapport qu'on semblait croire de pareils changements impossibles. Très rares sont les départements où la préfecture prend sur elle de le décider, même quand le demandeur leur paraît bien remplir les conditions légales. Le plus souvent elle consulte la Sûreté générale qui se montre très réservée. Quand l'intéressé connaît l'étendue de ses droits il provoque un jugement du tribunal. (Exemple : sujet italien qui possédait un carnet de nomade délivré par la préfecture du Rhône, à qui l'Administration a refusé son classement parmi les ambulants et à qui le tribunal de Montélimar a donné gain de cause). Quand il les ignore, il est à la merci d'une décision administrative qui n'est évidemment pas à l'abri d'erreurs. Ce n'est pas qu'il n'y ait pas d'exemples de nomades ayant obtenu d'être reclassés parmi les ambulants (l'Inspection générale en a trouvé dans l'Ariège, et le Pas-de-Calais). Mais des refus analogues à ceux opposés, par exemple, dans la Dordogne, malgré la présentation d'une quittance de loyer et l'inscription sur les listes électorales, se rencontrent beaucoup plus fréquemment.

Cette tendance à la sévérité observée dans presque tous les départements, et qui est souvent le reflet de l'orientation de l'Administration centrale, a rendu facile, en dépit de quelques réclamations qui se sont produites, notamment dans l'Est, l'application des circulaires du 11 octobre 1921 et 6 novembre 1922 sur les marchands d'étoffe étrangers en particulier de nationalité italienne qui, précisément, ont

réalisé l'opération inverse. La Sûreté générale a observé, en effet, que ces individus, jusque là considérés comme ambulants, étaient le plus souvent dépourvus d'un domicile ou d'une résidence fixe au sens de la loi, qu'ils logeaient en garni en ne faisant que de rares apparitions dans une même localité. Elle a décidé, par suite, qu'il convenait de les ranger parmi les nomades et de leur délivrer un carnet anthropométrique qui les dispenserait de la carte d'identité du décret de 1917.

De nombreuses situations se sont ainsi trouvées modifiées dans le sens inverse de l'hypothèse ci-dessus et, encore une fois, sans entraîner de difficultés de la part des préfectures.

L'Inspection générale n'a aucune critique à adresser à ces décisions. Pour le surplus, elle ne saurait dans un rapport d'ensemble discuter pied à pied une série plus ou moins longue de solutions individuelles. Elle se borne à signaler que certaines préfectures croient, à tort, que la classification d'un individu dans une catégorie comme celle des nomades a un caractère définitif, alors que si cet individu, au contraire, acquiert un domicile fixe et certain, il doit devenir un ambulant et cesser d'être soumis au carnet anthropométrique ; en second lieu elle observe, ici encore, qu'un grand nombre de préfectures se croient obligées de consulter sur ce point et dans tous les cas la Sûreté générale ce qui, comme il a été précédemment souligné à propos des forains, ne résulte ni de la loi ni des instructions.

Refus de carnet. — Départements frontières.

Le § 3 de l'article 3 de la loi et le § a. 16 de la circulaire disposent : « La délivrance du carnet anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'Administration ».

Si cette disposition se rattache aux mesures préconisées par l'article 26 de la circulaire, sur lesquelles il va être revenu ci-après, le mécanisme du refus de carnet *limité aux nomades étrangers dans les départements frontières* est explicable, car la conséquence en est l'expulsion de l'intéressé. Mais voilà à l'intérieur du territoire un nomade français, par hypothèse, qui sollicite un carnet. Quel motif de refus peut bien lui opposer la préfecture, et quelle sera la suite de ce refus ? On ne peut pas légitimement condamner pour défaut de carnet quelqu'un qui en a fait une demande régulière et qui a essuyé un refus. Son défaut de carnet ne le constitue pas, a priori, en état de vagabondage et, le fût-il, on ne peut pas non plus multiplier indéfiniment les condamnations contre lui. Il semble à l'Inspection générale que soumettre ces individus indistinctement au carnet anthropométrique est, au contraire, une mesure de contrôle parfaitement justifiée et elle ne peut guère s'expliquer la raison d'un refus.

S'il s'agit, au contraire, d'un nomade étranger demandant un carnet anthropométrique dans un département frontière, ici le rôle de l'Administration est tracé non seulement par la loi et par le décret

mais par la circulaire qui va même plus loin que les dispositions légales : « Les préfectures et sous-préfectures des départements limitrophes des pays étrangers », dit-elle dans son article 26, « ne devront jamais délivrer de carnet anthropométrique aux nomades venant de ces états s'ils ne sont pas porteurs de pièces authentiques établissant qu'ils possèdent la nationalité française ».

« En conséquence, des instructions devront être données aux commissaires spéciaux et aux brigadiers de gendarmerie de la frontière ainsi qu'aux douaniers, pour leur prescrire de s'opposer formellement à l'entrée de tous nomades autres que ceux qui justifieront de leur qualité de français. Des arrêtés d'expulsion devront être immédiatement pris par application de l'article 7 § 3 de la loi du 3 décembre 1849 contre les nomades étrangers qui, trompant la surveillance des autorités, seraient parvenus à pénétrer sur notre territoire. »

Cette disposition a tout au moins le mérite d'être claire. Tout nomade étranger doit être refoulé à la frontière et, le cas échéant, frappé d'expulsion. Le malheur c'est que, à part les départements d'Alsace et de Lorraine où il a pu être constaté que cette disposition était appliquée très rigoureusement, aucun département frontière, ou presque, ne l'applique. Elle est complètement ignorée des départements frontières maritimes où l'on ne connaît, en fait de refoulement, que les règles qui découlent de la législation sur l'émigration ; mais les émigrants sont, par définition, des transitants destinés à quitter la France par un autre point que celui par où ils sont entrés ; ils n'ont rien de commun avec les nomades. La loi fait obligation aux nomades de demander leur carnet dans ces départements frontières. Or il y en a qui n'ont même pas de service de nomades ! Dans les départements frontières terrestres on peut dire que partout on accorde des carnets anthropométriques aux étrangers en violation de l'article 26. Aux inspecteurs généraux qui en ont fait l'observation, les préfectures intéressées ont fait valoir que la Sûreté générale ne s'attachait pas à l'article 26.

Voici, par exemple, une série de carnets délivrés à des étrangers par la sous-préfecture de Briey (Meurthe-et-Moselle) point frontière, après consultation du ministère :

X	sujet belge	24 juillet 1922.
X	— —	27 janvier 1922.
X	— marocain	21 juillet 1922.
X	— —	29 mai 1923.

Pareilles constatations ont été faites en Savoie, dans le Nord, etc..

Aussi bien l'Inspection générale est-elle amenée à se demander si cet article 26 est considéré par l'Administration centrale elle-même comme toujours en vigueur.

Il n'est pas douteux, qu'à l'origine de l'application de la loi, des efforts ont été faits en vue de son observation. Il existe, notam-

ment, une ample correspondance échangée entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances sur le concours que devaient prêter en cette matière les agents des douanes. Les lettres du Ministère des Finances des 26 décembre 1913 et 15 janvier 1914 ont précisé que le concours de ces agents, en vue du refoulement des nomades étrangers, était tout acquis à l'Administration de l'Intérieur, hormis les cas « où ces agents s'exposeraient, en divertissant à d'autres actes, à compromettre le résultat des dispositions prises pour combattre la fraude ». Sous cette réserve, il demeurait entendu, notamment, que les douaniers rencontrant les nomades en circulation devaient « s'assurer de leur nationalité et refouler du côté de l'étranger tous ceux à qui l'accès du territoire doit demeurer interdit. »

On rencontre à cette époque dans certains départements, comme le Nord, des arrêtés préfectoraux (19 novembre 1913) prescrivant aux services des douanes d'exercer en cette matière une surveillance des plus actives.

Certaines dispositions, émanant de l'Administration centrale, intervenues à des dates plus récentes jettent un sérieux doute sur le maintien de ce point de vue.

On lit, en effet, dans la circulaire du 11 octobre 1921, relative aux marchands d'étoffes de nationalité italienne, visée plus haut, que des instructions nécessaires devront être données par les préfets en vue d'établir nettement la situation de ces individus dès qu'ils se présentent pour faire régulariser leur situation d'étranger *à leur arrivée à destination en France*.

Il est clair que si l'article 26 continue à être en vigueur, ces individus de nationalité italienne ne doivent pas être autorisés à circuler en France et que régulariser leur situation... c'est les expulser !

En présence de cette mesure d'ordre général et des multiples situations individuelles connues de l'Administration centrale, l'Inspection générale ne peut qu'hésiter très fortement sur le maintien en vigueur de l'article 26. Mais alors, elle estime que si cette disposition est inopérante, mieux vaudrait la rayer de la circulaire. Il a été observé que celle-ci avait été sensiblement plus loin que la loi elle-même qui se bornait à édicter dans son article 3 § 3 que « les nomades venant de l'étranger ne seront admis à circuler en France qu'à la condition de justifier d'une *identité certaine*, constatée par la production de pièces authentiques tant pour eux-mêmes que pour toutes les personnes voyageant avec eux ». Le Ministère de l'Intérieur a décidé que seuls les nomades de nationalité *française* seraient admis à circuler, ce qui est son droit, puisqu'aux termes de la loi du 3 décembre 1849 le Ministère de l'Intérieur peut, par mesure de police, enjoindre à tout étranger voyageant ou résidant en France de sortir immédiatement du territoire français et le faire conduire à la frontière.

Mais ce qui est contradictoire, c'est, après avoir édicté une pareille mesure de protection et de police, de fermer les yeux sur ses infractions répétées et, a fortiori, d'en sous-entendre la caducité, dans des instructions nouvelles incompatibles.

Si, en ce qui concerne l'entrée des nomades par les frontières, on assiste à des pratiques qui contredisent les instructions en vigueur, en ce qui concerne leur sortie, il n'est, la plupart du temps, pris aucune espèce de précaution. Il est vrai qu'ici les instructions sont muettes. Dans les Ardennes, il a été constaté que les nomades porteurs de carnet anthropométrique qui quittent la France sont tenus de déposer leur carnet au poste frontière avant leur départ, et que, par suite, s'ils viennent à rentrer en France, ils sont tenus de reprendre le même chemin pour être à nouveau mis en possession de cette pièce.

Par contre, ni dans la Meuse, ni en Meurthe-et-Moselle, de telles pratiques ne sont en usage. Il en est de même dans les départements du Sud-Ouest, comme les Basses-Pyrénées et les Pyrénées-Orientales, ainsi que dans tel département du Sud-Est, comme la Savoie, où aucune précaution n'est prise contre les nomades sortant de France.

Des instructions de l'Administration centrale à cet égard paraissent être nécessaires.

Salariés.

L'article 8 de la loi dispose formellement que les articles 1, 2, 3 et 4 de la loi ne sont pas applicables aux salariés de toutes catégories qui travaillent d'habitude dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles.

Cette disposition, d'une application aisée s'il s'agit d'ouvriers qui exercent leur métier dans un rayon peu étendu et d'une façon constante, a soulevé, au contraire, quelques difficultés, notamment dans certains départements de l'Est, à l'occasion d'ouvriers saisonniers embauchés comme ouvriers agricoles pendant une partie seulement de l'année. Certains rapports de tournée signalent que ces ouvriers ont été considérés comme nomades et pourvus du carnet anthropométrique.

Tel ne paraît pourtant pas être le cas sur lequel a eu à statuer la Cour de Cassation dans son arrêt, parfois invoqué, du 28 octobre 1921.

La Cour a bien cassé un arrêt de la Cour d'appel d'Angers et classé parmi les nomades un individu qui déclarait « voyager un peu partout, être sans domicile fixe, faire l'hiver le marchand de peaux de lapin et l'été celui de journalier agricole ». Et tandis que la Cour d'Angers avait décidé, « qu'on ne peut imposer le carnet à celui qui, sans avoir de domicile fixe, établit qu'il se livre au travail, origine de l'argent dont il est nanti », la Cour de Cassation a décidé, au contraire, « que les dispositions de l'article 3 visent, dans un intérêt de police et de sécurité publique, les individus autres que

ceux spécifiés dans les articles 1 et 2, qui circulent en France sans domicile ni résidence fixes. »

Mais si l'arrêt de la Cour de Cassation ne fait pas mention de l'article 8 de la loi, cet article n'en subsiste pas moins. Ce qui est vrai, c'est que le départ est très souvent difficile à faire entre le salarié d'habitude, qu'entend viser l'article 8, et l'individu qui ne travaille qu'occasionnellement, vit le plus souvent à l'état nomade, et qui doit être astreint à la loi.

Ce cas s'est présenté dans certains départements, notamment dans l'Indre, pour des chaisiers venus en France avec des contrats de travail, plus ou moins authentiques, qui couchent chez les particuliers qui leur assurent un travail momentané. La Sûreté générale, (4 juillet 1923) a décidé que de tels individus sont des nomades.

Établissement des carnets d'identité et collectifs.

Les mêmes observations que celles faites à propos des forains militent en ce qui concerne les nomades, dans le sens de l'obligation d'une demande écrite. Néanmoins la grande proportion des illettrés qu'on rencontre parmi eux rend cette exigence presque illusoire. Il n'y a même pas lieu, de l'avis de l'Inspection générale, de faire grief aux préfectures qui sont forcées bien souvent de s'en tenir, en guise de référence, aux simples déclarations qui leur sont faites. Heureusement nombre de ces individus sont porteurs de pièces telles que des passeports; mais ce que certaines préfectures omettent de faire, c'est d'inscrire dans la case ad hoc les actes authentiques qui leur ont été présentés. On y trouve bien souvent la simple mention de la déclaration de l'intéressé alors que l'employé interrogé affirme avoir eu entre les mains des pièces authentiques.

Il est fréquent aussi que la profession ne soit pas définie. Dans certaines préfectures il a été même constaté la mention : « marchand ambulant », ce qui crée une équivoque à éviter.

L'obligation du carnet collectif, qui doit mentionner l'état civil et le signalement de toutes les personnes voyageant avec le chef de famille et l'indication du numéro de son carnet individuel, répond au souci d'éviter que la famille, la tribu, une fois fixée à l'origine, puisse s'accroître clandestinement d'enfants dérobés en cours de route, ou de malfaiteurs venant s'y affilier en déclarant en faire partie.

Les carnets collectifs sont, en général, correctement établis; toutefois ils ne portent pas toujours la date de leur délivrance, ce qui devrait être mentionné.

La durée que prend dans les préfectures la confection des carnets est très variable; elle dépend souvent des conditions de l'anthropométrie, sur lesquelles le présent rapport s'est déjà expliqué. D'ailleurs, il s'en faut de beaucoup que tous les nomades qui font une

demande de carnet viennent en opérer également le retrait. Ce n'est même pas dans les départements où fonctionne le service d'anthropométrie le plus rapide qu'il a été constaté le moins de carnets en souffrance. Ainsi dans l'Isère, où l'anthropométrie municipale fonctionne tous les jours, il n'y avait en juillet dernier pas moins de 10 carnets non retirés et dont on ignorait le sort des titulaires.

Quant à la pratique qui consiste à adresser le carnet anthropométrique au nomade dans un autre département où il a annoncé qu'il serait de passage, l'Inspection générale estime qu'elle devrait être limitée à des cas exceptionnels. Les itinéraires suivis par les nomades sont sujets à variations et les Inspecteurs généraux ont fréquemment trouvé dans les préfectures des carnets envoyés par d'autres départements, que les intéressés n'étaient jamais venus chercher.

La question s'est posée de savoir si le carnet collectif devait être réservé aux nomades voyageant en groupe, ou bien s'il ne convenait pas de considérer le nomade isolé comme chef de famille.

Une lettre de la Sûreté générale au préfet de l'Isère, du 24 avril 1913, admettait cette assimilation en se basant sur les pratiques en usage au cours des dénombrements quinquennaux de population. Comme l'intéressé possédait un véhicule, elle ajoutait que seul le carnet collectif ayant une case destinée à l'inscription du numéro de la plaque de contrôle, il en résultait l'obligation de munir les nomades en question d'un carnet collectif.

En fait, les nomades isolés voyageant dans un véhicule sont munis d'un carnet collectif. Ne vaudrait-il pas mieux inscrire le numéro de la plaque de contrôle sur le carnet d'identité, que de donner au nomade un carnet supplémentaire inutile et coûteux?

Par contre, il a été signalé par un inspecteur que 13 groupes de nomades avaient fait leur apparition dans un département alors que 6 d'entre eux seulement étaient pourvus du carnet collectif.

Modifications aux carnets.

Si le carnet d'identité une fois établi ne comporte pas de modifications, il n'en est pas de même des carnets collectifs, où doivent être mentionnées, au fur et à mesure qu'elles se produisent, les modifications apportées à la constitution de la famille ou du groupe.

Ces modifications peuvent être : le mariage, le divorce, les naissances d'enfants, leur décès, celui du conjoint, d'un frère ou d'une sœur, l'embauchage ou la disparition d'un serviteur, etc...

Il faut y joindre la survenance de l'âge de 2 ans pour les tout jeunes enfants dispensés jusque là de l'apposition de leurs empreintes digitales (article 18 § 4 de la circulaire) et qui y deviennent soumis.

C'est là, d'ailleurs, une exigence excessive; il paraîtrait suffisant d'imposer cette obligation à partir de l'âge de 7-8 ans par exemple; les empreintes digitales des enfants en bas âge n'ayant pas de signification suffisante.

Quant à la survenance de l'âge de 13 ans pour ces enfants, elle entraîne pour eux l'obligation de posséder un carnet d'identité individuel dont la loi les dispense jusqu'à cet âge.

Aux termes des instructions, les déclarations de mariage, naissance ou décès doivent être faites à l'officier de l'état civil (article 19 § 6); on doit déclarer à la préfecture le cas où un individu porteur d'un carnet vient à quitter la famille ou le groupe, et celui où la famille s'adjoint un nouveau membre.

En pratique ces modifications ne sont pas toujours déclarées spontanément et avec régularité par les assujettis. Mais c'est là une situation à laquelle les préfectures ne peuvent remédier par elles-mêmes et dont seule une surveillance active des commissaires de police ou des gendarmes peut avoir raison.

Notices.

Les notices établies pour les nomades sont de deux sortes : les unes individuelles, les autres collectives.

Les premières, dont le modèle a été établi par l'arrêté du 26 mai 1913, ont quelque analogie avec celles établies pour les forains, mais en diffèrent, en ce qui concerne le signalement, les photographies et les empreintes digitales.

Quant aux notices collectives, elles leur sont totalement exclusives et établies sur feuille double, couleur chamois, qui sert en général de chemise aux notices blanches individuelles du groupe ou de la famille; elles contiennent la liste de toutes les personnes inscrites sur les carnets collectifs.

L'examen de ces notices a soulevé certaines observations. D'abord, comme sur les carnets, dans bien des départements on se contente de n'y faire mention que des déclarations des intéressés, alors que la nomenclature des pièces présentées doit être indiquée.

De plus il existe sur les notices collectives une colonne « observations » qui n'est presque jamais remplie, alors qu'elle devrait l'être: par exemple quand un carnet collectif vient à être délivré à un nomade, jusque là porteur d'un carnet anthropométrique, dans un autre département que celui qui a délivré le premier carnet (le cas peut se produire dans l'hypothèse du mariage d'un nomade). Il se trouve alors que la notice individuelle de l'intéressé continue à demeurer à la préfecture qui lui a délivré son carnet anthropométrique, tandis que celle du conjoint, établie par la nouvelle préfecture, sera seulement contenue dans la chemise constituée par la notice collective.

Cette particularité devrait être mentionnée dans la colonne « observations », afin que la préfecture se souvienne et, éventuellement, que les agents de contrôle s'expliquent l'absence d'une ou de plusieurs notices individuelles à l'intérieur de la notice collective. Cet éparpillement de notices individuelles d'une même famille ou d'un même groupe n'est pas sans inconvénients.

Perte de carnet.

Cette question est réglée par les instructions en vigueur dans des conditions analogues pour les nomades et pour les forains, sous la seule réserve que les déclarations de perte ne peuvent être faites par les nomades qu'à la préfecture ou sous-préfecture et non plus dans les commissariats de police ou brigades de gendarmerie. Les instructions sont en général bien suivies.

Toutefois, c'est surtout ici qu'il est permis de regretter que la délivrance d'un nouveau carnet ne s'accompagne pas de la confection d'un signalement nouveau et d'une photographie nouvelle, car l'attention des Inspecteurs généraux s'est portée sur des situations individuelles où l'écart de ressemblance, dû au changement d'âge des intéressés, aboutissait à des résultats dérisoires.

Il est inutile de noter que le délai de 3 jours prévu par l'article 11 du décret pour la délivrance de ces duplicata est toujours dépassé; mieux vaudrait, dès lors, dans des instructions générales, si celles-ci venaient à être remaniées, élargir cette limite insuffisante.

Retrait du carnet.

Les carnets de nomade doivent être dans certains cas restitués ou échangés. Ils donnent lieu à restitution dans le cas où le nomade est classé dans une autre catégorie, celle de forain par exemple, ou quand il vient à être expulsé, ou encore en cas de décès.

S'il s'agit du décès d'un chef de famille pourvu d'un carnet collectif, celui-ci est transmis de plein droit à la veuve et ne donne pas lieu à restitution (mention de la date de la mort est faite par la préfecture sur ledit carnet), [décision du Ministre de l'Intérieur, du 6 juin 1914.]

Les carnets de nomades doivent être échangés quand les cases destinées au visa des maires et des commissaires de police sont remplies. Dans ce cas le titulaire doit retourner son carnet à la préfecture, qui lui en délivre un nouveau.

La plupart des préfectures soumettent alors l'intéressé à l'épreuve du signalement anthropométrique et font, dans ce cas, appel aux surveillants-chefs des maisons d'arrêt. Mais une précaution analogue est rarement prise en ce qui concerne la photographie, et la Sûreté générale, consultée dans certains cas, n'a pas décidé qu'une nouvelle épreuve photographique était nécessaire. Observation faite ci-dessus.

Visa des carnets.

Les carnets anthropométriques de nomades, à la différence des carnets d'identité de forains, sont, aux termes de l'article 3 de la

loi, soumis à des visas. « Tous nomades séjournant dans une commune doivent à leur arrivée et à leur départ présenter le carnet au commissaire de police s'il s'en trouve un dans la commune, sinon au commandant de la gendarmerie et, à défaut de brigade de gendarmerie, au maire. Ce carnet doit être présenté à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou agents de la force publique ».

D'une façon générale ces dispositions sont bien observées. Les sondages faits par les inspecteurs généraux, au cours de leurs tournées, sur les carnets échangés par leurs titulaires, après épuisement des cases destinées à contenir les visas, témoignent, par le rapprochement des dates, qu'un réseau très serré est, en général, tendu par les organes de police et la gendarmerie, tant vis-à-vis des nomades en circulation qu'à l'égard de ceux autorisés à stationner.

Les dispositions relatives au visa des carnets ont été complétées par les circulaires des 13 novembre 1920, 8 juin et 29 novembre 1922 qui permettent de conserver les traces du passage des nomades dont les carnets ont été visés, en vue de faciliter éventuellement la recherche de ceux qui se seraient rendus coupables de délits ou crimes.

Ces textes prescrivent la tenue dans chaque commissariat, brigade de gendarmerie ou mairie, d'un registre à feuilles mobiles dont le modèle a été complété par la circulaire de 1922. Il comporte la profession du nomade, le nom des personnes de la tribu absentes au moment du visa, l'indication du lieu et de l'heure du visa, l'indication de l'itinéraire, celle des infractions relevées s'il y a lieu.

Dans les grandes villes ce registre est bien tenu. Certains rapports d'inspection, toutefois, ont mentionné que les registres tenus dans les commissariats étaient de l'ancien modèle.

Au contraire, dans les petites localités, il a été constaté de très graves lacunes. Celles-ci n'ont pas pour cause, comme on pourrait le croire, le fait que la fourniture de ces carnets n'ayant pas été prise en charge par le Ministère de l'Intérieur paraît devoir incomber aux budgets municipaux, car, en fait, les préfectures ont le plus souvent approvisionné les mairies et les commissariats de ces fournitures.

Mais, dans les petites localités où les nomades séjournent parfois, le maire ou son secrétaire n'est pas toujours présent à la mairie pour y noter sur un carnet le passage des nomades ; l'obligation du carnet est tout à fait perdue de vue.

Une statistique a été établie, à titre d'exemple, dans le département du Cher. Il en résulte que sur 513 communes du département, 178 se trouvent sur une grande route où passent les nomades, et les 335 autres situées sur des routes passagères ; dans 48 le contrôle est fait par les commissaires de police et les gendarmes, dans 116 par les maires, et dans 171 il n'y a pas de contrôle.

Plaques de contrôle.

L'article 4 de la loi assujettit les nomades à munir leurs véhicules d'une façon apparente d'une plaque de contrôle, dont le modèle est déterminé par l'arrêté du 26 juillet 1913. Elle porte un numéro d'ordre avec l'inscription : loi du 16 juillet 1912.

Cette plaque ne dispense pas de celle prévue par l'article 3 de la loi du 30 mai 1851 et du décret du 10 août 1852 (article 16) qui s'appliquent à tout propriétaire d'une voiture ne servant pas au transport des personnes, à l'exception des voitures particulières, des voitures de l'Administration des postes, de l'armée et de celles employées à la culture.

Les prescriptions relatives aux plaques de contrôle, qui sont parmi celles qui ont été le plus mal accueillies par les nomades, ont été en général observées jusqu'à ces derniers temps, où, par raison d'économie, la Diretion de la Sûreté générale a cessé d'en approvisionner les préfectures.

L'article 7 prévoit qu'en cas d'infraction à la loi ou aux règlements de police, les voitures et animaux des nomades peuvent être retenus à moins de caution suffisante.

Ces voitures sont mises en fourrière (décret du 18 juin 1811, articles 39 et 40) ; les frais, à la charge des nomades, sont garantis, en cas de non-paiement, par le droit de vente dans les formes prévues par l'article 17 C. P. civile.

Il résulte de l'avis du Garde des Sceaux (1er octobre 1918) que cette caution a un caractère judiciaire et, par suite, qu'elle doit être fixée par le procureur de la République, le juge d'instrution ou le juge de paix, et encaissée par les préposés de la Caisse des Dépôts et Consignations.

L'application de cette disposition est des plus rares. L'Inspection générale n'en a relevé que quelques cas, par exemple en Indre-et-Loire et dans la Marne.

TROISIÈME PARTIE

Mesures prophylactiques.

L'article 11 de la loi de 1912 portait qu'un règlement spécial d'administration publique, rendu après avis du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France, déterminerait les mesures de prophylaxie, notamment les vaccinations et revaccinations périodiques auxquelles

devront être soumis tous les ambulants forains et nomades, ainsi que les étrangers, visés à l'article 9, assujettis à la loi.

La loi prévoyait que les infractions aux dispositions de ce règlement seraient punies d'un emprisonnement de 6 jours à 1 mois et d'une amende de 16 à 200 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

Le règlement, pris en exécution de cet article, est intervenu le 3 mai 1913. Il prévoit deux catégories de mesures : les unes spéciales à la vaccination et revaccination antivariolique, les autres dites mesures générales de prophylaxie.

La circulaire du 22 octobre 1913 en fournit le commentaire. Peu de dispositions législatives ou réglementaires, à la connaissance de l'Inspection générale, ont reçu moins d'application que ces textes.

Même dans les départements où fontionne avec régularité un service départemental d'hygiène publique, il est extrêmement rare que la division chargée de l'application de la loi de 1912 se soit mise en rapport avec lui pour le contrôle des mesures de prophylaxie. C'est à peine si dans de très rares départements, parmi lesquels on peut citer la Seine-Inférieure, la Meuse, le contact entre ces deux organismes est partiellement assuré.

Très exceptionnels d'ailleurs sont les circulaires ou règlements préfectoraux qui ont, comme ceux des préfets du Cantal et de la Loire, appelé l'attention des autorités sur l'importance des mesures prophylactiques.

De plus on peut se demander, en particulier en ce qui concerne les ambulants, si les employés de préfecture connaissent le décret du 3 mai et la circulaire du 22 octobre.

Ce décret porte que les ambulants doivent, au moment de leur déclaration, justifier qu'ils ont satisfait aux obligations édictées par l'article 6 de la loi du 15 février 1902. Et la circulaire précise que tout ambulant âgé de moins de 21 ans — puisque la loi de 1902 prévoit trois vaccinations, à 1, 11 et 21 ans — doit présenter à la préfecture un certificat de vaccination dans la forme du modèle annexé à la circulaire du 25 janvier 1907.

Presque partout il n'est rien demandé aux ambulants âgés de moins de 21 ans, et il n'est fait aucune mention sur leur formule de déclaration, ainsi que le prescrit la circulaire. Exceptionnellement, les rapports relatifs à la Creuse, aux Hautes-Pyrénées, à la Meuse, indiquent que les préfectures de ces départements veillent à l'exécution de cette mesure et qu'elles vont même jusqu'à subordonner la délivrance des récépissés à la présentation du certificat.

En Seine-Inférieure, dans l'Ille-et-Vilaine, dans les Hautes-Pyrénées, on prend cependant le soin de faire conduire les ambulants non vaccinés aux séances de vaccination qui sont organisées au bureau d'Hygiène ou dans un hôpital.

Le surplus des rapports mentionne, ou bien que les préfectures ne demandent aucune justification aux ambulants, ou bien qu'elles invitent les ambulants non vaccinés à se mettre en règle avec la loi, sans contrôler s'ils le font.

Or les instructions vont au delà. Sans subordonner, comme on le fait dans la Creuse ou la Meuse, la délivrance du récépissé à la présentation du certificat de vaccination, elles prévoient qu'un délai d'un mois sera imparti à l'intéressé pour se soumettre aux prescriptions de la loi de 1902. Et la circulaire prescrit qu'à l'expiration de ce délai les ambulants seront l'objet d'une convocation, après quoi, s'ils ne se sont pas mis en règle, avis en sera donné au parquet. Il convient de remarquer que, tandis que les sanctions de la loi de 1902 sont des peines de simple police, celles du règlement d'administration publique de 1913 peuvent aller jusqu'à un mois de prison.

A s'en tenir à la stricte application de ce texte, il suffirait donc aux préfectures de prendre l'habitude, une fois expiré le délai d'un mois imparti aux ambulants non porteurs de certificat de vaccination, de leur adresser une lettre de convocation. Si l'ambulant ne présente pas de certificat ou si, comme il arrivera le plus souvent, il ne répond pas à ladite lettre, avis devrait en être donné au parquet.

Toutefois l'Inspection générale estime que l'on pourrait peut-être aller plus loin.

Il semble difficile de demander que les dispositions prescrites par le décret du 3 mai 1913 soient, en l'état actuel, entièrement remaniées dans un sens plus strict puisque leur base légale n'a pas été modifiée, et que les obligations introduites dans le projet de revision de la loi de 1902, actuellement soumis à l'examen de la Chambre, n'ont pas encore été ratifiées par le Parlement.

Mais on pourrait obtenir que ces dispositions fussent appliquées avec plus d'efficacité en subordonnant, en fait, la délivrance du récépissé d'ambulant à la présentation d'un certificat de vaccination récente.

La vaccination est une opération d'une réalisation si aisée que cette manière de procéder apparaît beaucoup plus simple et plus sûre que celle qui consiste, à l'égard des ambulants, à envisager pour la délivrance du récépissé un délai d'un mois, pendant lequel les employés de la préfecture perdent l'affaire de vue. Un certificat de vaccination peut être produit du jour au lendemain. Il est donc très facile de subordonner à cette production la délivrance du carnet.

C'est là une mesure, essentiellement pratique, dont il convient de recommander l'application. Toutefois, comme elle pourrait reposer sur une interprétation contestable des articles 1 et 2 du décret du 3 mai 1913, il serait préférable qu'une légère modification de ce texte permît d'écarter tout scrupule de cette nature.

Si l'inaction des préfectures en matière de vaccination est quasi-générale, les rapports de tournée sigalent que, par contre, certains services de police ou de gendarmerie se préoccupent avec activité du contrôle de cette obligation. Il en est ainsi, notamment, dans le Maine-et-Loire, dans les Côtes-du-Nord, dans le Finistère, où des condamnations ont même été relevées.

En ce qui concerne les forains et les nomades les préfectures connaissent indiscutablement les mesures prévues, et il en est même qui les appliquent, mais c'est la très grande minorité.

Ici, les uns et les autres sont tenus, aux termes du décret, avant de recevoir leur carnet d'identité ou anthropométrique, de fournir un certificat constatant qu'ils ont été vaccinés depuis moins de 10 ans.

Pour les forains on peut avoir des doutes, en l'état actuel, sur le droit des préfectures de subordonner la délivrance du carnet d'identité à la présentation de ce certificat. L'article 2 dit, en effet, que « faute de fournir cette justification, ils sont tenus de se soumettre à une vaccination ou revaccination dans la huitaine de la mise en demeure », et que mention sera portée sur la feuille spéciale du carnet de la justification ou de la mise en demeure. Dans ces conditions les dispositions préconisées ci-dessus, en ce qui concerne les ambulants, pourraient être étendues aux forains.

Mais pour les nomades la solution ne fait plus aucun doute, puisqu'aux termes de l'article 3, ils sont tenus de se soumettre, sur l'injonction du maire, à la vaccination ou revaccination immédiates et mention de cette justification ou du résultat de l'opération doit être portée sur la feuille spéciale du carnet anthropométrique.

En réalité les préfectures qui ont eu le souci d'appliquer ces dispositions n'ont pas distingué. Quand elles subordonnent la délivrance du carnet à la présentation d'un certificat de vaccination, elles l'exigent à la fois des forains et des nomades. C'est le cas pour la Gironde, la Marne, les Bouches-du-Rhône, le Calvados, le Loir-et-Cher. De même, les préfectures qui se bornent à adresser aux intéressés une mise en demeure sans se préoccuper des ses suites, sont de beaucoup les plus nombreuses et ne ventilent pas, le plus souvent, les deux catégories d'assujettis. Ainsi : le Nord, l'Indre-et-Loire, la Charente, la Vendée, la Sarthe, la Seine-et-Marne, la Haute-Vienne, la Savoie, la Meurthe-et-Moselle, l'Indre, l'Aude, l'Ain, la Dordogne, les Côtes-du-Nord, le Rhône, la Saône et-Loire, le Vaucluse.

Certains rapports indiquent, toutefois, que quelques préfectures s'efforcent d'adresser les nomades au service départemental ou municipal de vaccination : les Ardennes, la Haute-Garonne.

Par contre certains départements sont signalés spécialement comme ne faisant rien du tout : l'Ardèche, le Lot, les Landes, la Corrèze, les Basses-Pyrénées. Quant à la Seine, un décret spécial avait été prévu par l'article 13 du règlement du 3 mai 1923 : il n'a jamais été pris; la Préfecture de Police l'attend toujours et ne porte aucune mention sur la feuille des carnets d'identité ou d'anthropométrie.

Une circulaire du Ministre de l'Hygiène sociale, du 2 février 1923, fait état de ce que certains départements ont pris l'habitude de ne remettre les carnets aux nomades que s'ils justifient avoir été vaccinés depuis moins de 5 ans et recommande cette manière de faire.

L'Inspection générale adhère bien volontiers à ces vues, qui pourraient, elles aussi, être insérées dans un texte réglementaire, mais

elle constate que les préfectures qui n'observent pas le délai de 10 ans, prescrit par le décret, ne se soucient guère, actuellement, d'appliquer celui de 5 ans, qui n'est prévu que par une circulaire.

La plupart des services auxquels des explications ont été demandées par les Inspecteurs généraux au sujet de cette carence dans l'application des textes en ont donné, comme excuse, que la majorité des individus qui se présentent à eux sont en fait vaccinés, car nous sortons à peine d'une période où, soit qu'ils aient été mobilisés, soit qu'ils aient séjourné dans des agglomérations soumises à un contrôle, comme les dépôts d'internés, colonies de réfugiés, etc...leur vaccination a été opérée.

Ailleurs on a invoqué l'inexistence de service départemental ou de bureau municipal d'hygiène. Autre part on a reconnu (Rhône, Vaucluse) que les services d'hygiène n'avaient pas été pressentis par les divisions chargées des ambulants, forains et nomades, faute de liaison entre ces services. Enfin un très grand nombre de services croient être en règle en remplissant la première formule du feuillet annexe des carnets; or, si pour les forains, la simple mise en demeure qu'ils comportent est conforme aux dispositions de la circulaire, pour les nomades, la formule employée est insuffisante. Il est mentionné, en effet, qu'une mise en demeure a été adressée à l'intéressé et, plus bas, une case est réservée pour l'inscription du certificat de vaccination. Mais quand la préfecture ne prend pas le soin d'adresser séance tenante le nomade au service de vaccination, quand elle se borne à remplir la formule constatant la mise en demeure et délivre le carnet ainsi incomplet au nomade, elle a de fortes chances de ne jamais le revoir.

C'est pourquoi les Inspecteurs généraux qui se sont fait présenter des carnets de nomades soit dans les préfectures, s'il s'agit de carnets échangés, soit dans les commissariats, s'il s'agit de carnets déposés pour être soumis aux visas, ont constaté, presque toujours, que la formule de mise en demeure était bien remplie, mais que le certificat de vaccination qui doit la suivre n'était pas mentionné.

Une bonne application des dispositions légales et réglementaires, qui, en ce qui concerne les nomades, n'appellent pas de difficultés, exigerait donc, d'une part, que les préfectures ne délivrassent aucun carnet avant de s'être fait présenter un certificat de vaccine, et que, de plus, les maires et commissaires de police chargés du visa des carnets quand ils constatent l'absence de mention du certificat, fissent dresser contravention.

Si les mesures spéciales, précises, obligatoires, et d'application facile, concernant la vaccination, sont en général à ce point perdues de vue, les mesures générales de prophylaxie, imprécises, facultatives, laissées à la libre appréciation des autorités municipales le sont évidemment bien plus encore.

Le décret du 3 mars prévoit que le maire « est en droit de faire vérifier l'état de santé des forains et des nomades et des individus

qui les accompagnent quand ils arrivent dans une commune » et que, pendant leur séjour, il peut « faire procéder à la visite de leurs voitures ou des locaux qu'ils occupent pour vérifier l'état de santé des individus et l'hygiène des locaux ».

Quant aux dispositions, obligatoires celles-là, de l'article 7, visant la déclaration des maladies transmissibles et les mesures de désinfection et d'isolement consécutives, il serait étrange qu'une disposition qui est mal appliquée en ce qui concerne la population sédentaire le fût correctement quand il s'agit de forains ou de nomades.

D'ailleurs les préfectures auprès desquelles les Inspecteurs généraux ont fait porter leurs investigations touchant l'application de la loi de 1902 ne sont pas sur ce point en mesure de fournir aucun renseignement. Cette carence une fois observée et critiquée, que peut-on conclure ?

Tant que la revision de la loi de 1902, sur la santé publique, actuellement en instance, ne sera pas intervenue, l'Inspection générale ne saurait se prononcer sur les mesures de prophylaxie particulières qu'il conviendrait, une fois cette revision effectuée, d'appliquer aux assujettis à la loi de 1912.

A s'en tenir à la législation actuelle, qu'il y aura lieu, évidemment, de renforcer, elle se borne à signaler l'importance de cette question aux inspections départementales d'hygiène pour réaliser une amélioration.

Les inspecteurs départementaux d'hygiène sont des fonctionnaires *actifs*, qui doivent se déplacer fréquemment, se tenir en rapports avec les médecins praticiens et avec les maires. Ils sont donc en mesure d'obtenir des résultats appréciables en ce qui concerne la surveillance sanitaire des nomades, en vue de laquelle ils peuvent mettre aussi à contribution les agents du service de désinfection placés sous leurs ordres et appelés eux-mêmes à se déplacer avec fréquence. Il suffirait de munir ces agents d'une note de service les habilitant à cet effet.

A un moindre degré, mais d'une manière très efficace cependant pour ce qui est des villes de plus de 20.000 habitants, on pourrait faire appel à un concours plus actif de la part des directeurs des bureaux municipaux d'hygiène.

Après la revision de la loi de 1902, l'ensemble de la question pourra être éventuellement repris.

Nous terminons le présent rapport d'ensemble par une statistique générale.

TABLEAU

DÉPARTEMENTS	AMBULANTS — NOMBRE de récépissés délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	FORAINS — NOMBRE de carnets délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	NOMADES — NOMBRE de carnets anthropométriques délivrés de 1912 au 1er septembre 1923.		
			Français.	Étrangers	TOTAL
Ain	648	213	187	60	247
Aisne	1.059	85	27	15	42
Allier	1.600	305	263	145	408
Alpes (Basses-)	859	58	40	54	94
Alpes (Hautes-)	652	38	7	31	38
Alpes-Maritimes	1.329	256	69	253	322
Ardèche	1.731	59	67	36	103
Ardennes	1.160	116	59	133	192
Ariège	1.619	46	29	51	80
Aube	2.024	313	233	85	318
Aude	1.155	196	198	205	403
Aveyron	2.154	83	92	21	113
Bouches-du-Rhône	2.764	540	93	229	322
Calvados	1.143	373	188	49	237
Cantal	3.603	41	30	23	53
Charente	1.563	264	205	15	220
Charente-Inférieure	3.503	419	426	38	464
Cher	1.225	225	431	99	530
Corrèze	1.344	97	69	59	128
Corse	435	1	1	28	29
Côte-d'Or	2.398	344	582	385	967
Côtes-du-Nord	1.066	191	176	22	198
A reporter	35.034	4.263	3.472	2.036	5.508

DÉPARTEMENTS	AMBULANTS — NOMBRE de récépissés délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	FORAINS — NOMBRE de carnets délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	NOMADES — NOMBRE de carnets anthropométriques délivrés de 1912 au 1er septembre 1923. Français.	Étrangers	TOTAL
Reports.....	35.034	4.263	3.472	2.036	5.508
Creuse.....	1.222	144	35	24	59
Dordogne.....	1.861	219	226	67	293
Doubs.....	3.140	161	45	131	176
Drôme.....	2.246	157	107	94	201
Eure.....	1.235	255	141	15	156
Eure-et-Loir.....	771	292	186	57	243
Finistère.....	2.212	468	101	81	182
Gard.....	4.125	248	261	115	376
Garonne (Haute-).....	5.814	299	748	605	1.353
Gers.....	1.354	91	103	49	152
Gironde.....	3.670	412	787	767	1.554
Hérault.....	3.049	786	468	470	938
Ille-et-Vilaine.....	1.457	444	665	186	851
Indre.....	1.305	208	93	40	133
Indre-et-Loire.....	1.075	216	185	117	302
Isère.....	3.472	426	136	297	433
Jura.....	2.956	162	66	14	80
Landes.....	919	114	68	26	94
Loir-et-Cher.....	748	402	152	43	195
Loire.....	4.695	512	172	140	312
Loire (Haute-).....	1.933	128	10	8	18
Loire-Inférieure.....	1.604	402	425	168	593
A reporter....	85.897	10.809	8 652	5.550	14.202

DÉPARTEMENTS	AMBULANTS — NOMBRE de récépissés délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	FORAINS — NOMBRE de carnets délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	NOMADES — NOMBRE de carnets anthropométriques délivrés de 1912 au 1er septembre 1923. Français.	Étrangers	TOTAL
Reports.....	85.897	10.809	8.652	5.550	14.202
Loiret.....	1.800	372	642	78	720
Lot.....	1.187	67	51	35	86
Lot-et-Garonne.....	1.264	174	221	38	259
Lozère.....	»	»	»	»	»
Maine-et-Loire.....	2.695	316	849	127	976
Manche.....	921	273	188	43	231
Marne.....	1.959	440	204	316	520
Marne (Haute-).....	1.714	127	24	21	45
Mayenne.....	616	98	141	13	154
Meurthe-et-Moselle.....	4.237	351	53	259	312
Meuse.....	1.554	2	21	161	182
Morbihan.....	1.048	369	75	5	80
Nièvre.....	1.230	281	438	192	630
Nord.....	16 348	1.142	254	1.771	2.025
Oise.....	2.211	443	184	110	294
Orne.....	482	262	94	19	113
Pas-de-Calais.....	8.527	1.395	195	447	642
Puy-de-Dôme.....	4.685	201	509	250	759
Pyrénées (Basses-).....	1.522	171	44	110	154
Pyrénées (Hautes-).....	725	43	29	21	50
Pyrénées-Orientales.....	1.140	314	232	307	539
Rhin (Haut-).....	536	60	31	150	184
A reporter....	142.298	17.870	13.131	10.023	23.154

DÉPARTEMENTS	AMBULANTS — NOMBRE de récépissés délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	FORAINS — NOMBRE de carnets délivrés de 1912 au 1er sept. 1923.	NOMADES — NOMBRE de carnets anthropométriques délivrés de 1912 au 1er septembre 1923.		
			Français.	Étrangers	TOTAL
Reports	142.298	17.870	13.131	10.023	23.154
Rhône.....	4.649	752	625	500	1.125
Saône (Haute-).....	2.395	127	26	30	56
Saône-et-Loire	3.250	316	80	47	127
Sarthe.....	532	149	121	21	142
Savoie.....	2.142	78	52	92	144
Savoie (Haute-).....	2.481	152	10	53	63
Seine.....	23.925	2.451	712	613	1.325
Seine-Inférieure.....	2.940	766	467	290	757
Seine-et-Marne	1.544	265	161	109	270
Seine-et-Oise	2.325	224	225	106	331
Sèvres (Deux-).....	1.380	228	331	9	340
Somme.....	»	»	»	»	»
Tarn	1.982	144	123	21	144
Tarn-et-Garonne.....	1.258	113	129	41	170
Var.....	2.219	208	128	103	231
Vaucluse	2.411	191	200	92	292
Vendée.....	1.278	163	379	70	449
Vienne.....	1.232	202	268	9	277
Vienne (Haute-).....	1.811	174	136	128	264
Vosges	3.873	201	87	118	205
Yonne.....	1.663	293	153	49	202
TOTAUX	207.688	25.067	17.544	12.524	30.068

VI

ŒUVRES DE GUERRE

FAISANT APPEL A LA GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE

(Loi du 30 mai 1916.)

(MM. PLYTAS, Inspecteur général et LOUVEL, Inspecteur général adjoint, Rapporteurs.)

A plusieurs reprises, tant au cours de la guerre que depuis la cessation des hostilités, l'Inspection générale a été appelée à exercer son contrôle sur l'application de la loi du 30 mai 1916 « relative aux œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique ».

Le rapport publié en 1920 a fait connaître le mécanisme de la loi, le fonctionnement des services et organes créés pour en assurer l'exécution et les conditions dans lesquelles l'activité des œuvres a pu se réaliser.

Il a semblé qu'à l'heure où la plupart des institutions charitables de la guerre ont disparu ou sont sur le point de disparaître, il n'était pas sans intérêt d'envisager dans son ensemble la réglementation instituée au cours des hostilités et d'examiner les résultats que, dans la pratique, elle avait apportés. C'est une contribution utile à l'histoire des initiatives généreuses que la guerre a suscitées. C'est aussi une expérience intéressante sur l'organisation et le contrôle des œuvres d'assistance privée. Le passé et l'avenir y trouveront également leur compte.

CHAPITRE I

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La loi du 3 mai 1916 fut une loi de circonstance et l'on peut ajouter qu'elle fut une loi improvisée. Elle est due à l'initiative parlementaire. La première proposition fut déposée par MM. Landry, J. L. Breton et Honnorat le 3 janvier 1915. Elle s'inspirait d'ailleurs des principes inscrits dans le « projet de loi relatif à la surveillance des œuvres privées » qui n'avait pu être voté avant la guerre.

D'après cette proposition, toute œuvre faisant appel à la générosité publique, pour des fins d'assistance ou de philantropie, devait faire l'objet d'une déclaration à la mairie.

Les œuvres ainsi constituées étaient soumises au contrôle d'un

Conseil départemental d'Assistance publique et privée, composé de 11 membres dont 5 désignés par le préfet, 5 élus par les établissements de bienfaisance du département, et un, faisant fonction de président, qui devait être élu par l'assemblée des 10 membres.

La Commission d'Assistance et de Prévoyance sociales de la Chambre, saisie de la proposition, n'accepta pas le système proposé. Elle estima que les circonstances ne permettaient pas de légiférer pour l'ensemble des œuvres de bienfaisance ou d'assistance et préféra limiter la réglementation aux œuvres de guerre proprement dites.

Pour cette catégorie d'institutions, la formalité de la déclaration lui parut d'ailleurs insuffisante. Elle adopta une procédure plus rigoureuse, celle de l'autorisation préalable, et un contrôle plus complet, consistant dans l'examen de la comptabilité par une commission spéciale; en outre l'inspection des œuvres devait être exercée par les corps de contrôle des Ministères de l'Intérieur et des Finances et par des personnes spécialement qualifiées. La proposition ainsi modifiée fut soumise à la Chambre et votée sans discussion.

Il n'en fut pas de même au Sénat où une vive opposition se manifesta immédiatement et contre le principe de la loi et contre la procédure instituée pour son application. La discussion devant la Haute-Assemblée remplit plusieurs séances. Elle fut intéressante à divers titres. D'abord, elle comporta un exposé abondant et souvent brillant des thèses opposées que soulèvent l'organisation et la réglementation de l'assistance, mais surtout elle permit au Gouvernement de préciser ses intentions sur l'application de la loi et elle l'amena à prendre des engagements en ce qui concerne les conditions et la durée de cette application.

Ainsi le règlement d'administration publique, les circulaires ministérielles et la jurisprudence administrative : tout fut ultérieurement inspiré des accords intervenus au cours de la discussion.

Il paraît donc nécessaire, avant d'exposer les résultats de cette législation exceptionnelle, de résumer très brièvement la discussion intervenue au Sénat, d'indiquer le principes soutenus par les partisans et les adversaires de la loi, les arguments invoqués de part et d'autre et la position prise par le Gouvernement.

Le principe de la liberté en matière de bienfaisance privée fut défendu par plusieurs membres de la Haute-Assemblée.

« Il n'est pas difficile de démontrer, a dit l'un d'eux, que le régime de l'autorisation est la suppression de la liberté. En effet, en quoi consiste dans l'état de société le régime de liberté? En ce que l'exercice d'une faculté quelconque de l'homme ne peut pas être arrêtée par la volonté du pouvoir ; en ce que l'homme peut se livrer à cet exercice de son propre gré, sans que le pouvoir vienne lui dire: « Tu ne feras pas cela ! » La liberté doit pouvoir s'exercer librement dans l'état de société; mais si l'exercice de cette liberté porte atteinte à la liberté d'autrui, il y a évidemment abus. Alors immédiatement, la loi intervient, juge cet abus, et le condamne.

« Ce n'est pas la violation de la liberté, c'est la protection de la liberté d'autrui lorsque la liberté individuelle lui porte atteinte.

« Seulement, lorsque la loi intervient pour condamner et pour punir, il y a des juges indépendants, chargés de voir si véritablement il y a abus. Et alors, il y a publicité des débats, liberté de la défense et jugement motivé.

« Voilà le régime des pays libres.

« Au contraire, dans les pays où la liberté n'existe pas, l'homme ne peut pas exercer cette faculté sans que le pouvoir lui dise : « Je le veux bien ».

« L'homme est empêché d'agir non pas en vertu de la loi, mais en vertu du bon plaisir du pouvoir qui dit : *Sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas !* C'est le régime de l'autorisation .»

Ainsi, c'est le régime de l'autorisation préalable qui apparaissait à l'honorable sénateur, comme une atteinte à la liberté. D'ailleurs il ne repoussait pas a priori toute réglementation de la charité privée. Il admettait le contrôle. Il déclarait qu'il aurait été disposé à voter la proposition de MM. Breton, Landry et Honnorat, telle qu'elle a été présentée par ses auteurs : c'est-à-dire déclaration par les fondateurs ou directeurs de l'œuvre et droit pour l'Administration d'exercer un contrôle sur le fonctionnement de l'œuvre.

Telle a été la principale objection faite à la proposition de loi : le régime de l'autorisation égale la suppression de la liberté.

« La loi est arbitraire, a-t-on dit en s'adressant au Ministre de l'Intérieur ; elle met à votre discrétion toutes les œuvres de guerre. »

Mais d'autres critiques ont été également adressées à la loi. On a soutenu qu'elle avait une portée et aurait une durée bien plus considérables que celles qui lui étaient assignées par le rapporteur et le Gouvernement.

Ainsi, on a prétendu qu'en présence de la généralité ou de l'imprécision des termes, elle s'appliquerait à toutes les associations, même à celles reconnues d'utilité publique et à toutes les initiatives charitables y compris les souscriptions ouvertes par les journaux ou les particuliers à l'occasion d'une calamité publique, par exemple.

On a dit que la proposition ne comportait aucun délai et que, contrairement aux affirmations du rapporteur, sa durée serait indéterminée et que, sous prétexte de réglementer provisoirement les œuvres de guerre, on avait créé un régime d'exception pour la charité privée.

On a vivement critiqué la composition des commissions de contrôle, dont la majorité était composée de fonctionnaires ; quant aux deux représentants des œuvres charitables privées, au lieu d'être élus par ces œuvres, ils étaient nommés par le préfet.

D'ailleurs, cette commission, en ce qui concerne la procédure d'autorisation, n'a qu'un rôle purement consultatif et la décision appartient au Ministre de l'Intérieur et à lui seul. « Or l'autorisation, avait-on soutenu, peut être refusée sans juge, sans défense, sans

motif ». C'était, dans le régime de l'arbitraire, la vie des œuvres livrée à la discrétion administrative.

Enfin, plusieurs membres de la Haute-Assemblée ont manifesté des inquiétudes sur l'absence de garanties en matière de refus d'autorisation et aussi sur le droit accordé au Ministre de retirer l'autorisation à une œuvre après un simple avis de la Commission de contrôle.

La thèse du Gouvernement, présentée par le Ministre de l'Intérieur et soutenue d'ailleurs par le Président de la Commission et par le Rapporteur de la loi, tendait, d'une part, à justifier la réglementation exceptionnelle imposée aux initiatives privées s'exerçant au profit des victimes de la guerre et, d'autre part, à rassurer les adversaires de la proposition sur l'esprit dans lequel seraient appliquées les nouvelles dispositions législatives.

On a fait valoir, en premier lieu, qu'il n'était nullement dans les intentions du Gouvernement, en proposant l'adoption du texte approuvé par la Chambre, de modifier le régime de la charité privée. Il s'agissait tout simplement, en présence des circonstances exceptionnelles du moment, de prendre certaines mesures provisoires pour mettre un terme à des abus, rares sans doute, mais intolérables et qui, s'ils n'étaient pas réprimés, « risquaient de tarir la source de la générosité publique ».

Ce qu'on voulait réglementer, ce n'est pas le droit que chacun — particulier ou association — possède de faire la charité à qui il lui plait et dans les conditions où il lui plait ; ce droit demeurait entier et il n'était question de l'enlever ni aux particuliers qui l'exerçaient avec leurs propres moyens, ni aux associations qui y consacraient les ressources qu'elles pouvaient posséder dans la sécurité de la loi.

Mais, on a estimé que l'appel à la générosité publique et la collecte de fonds importants réalisés en vue de soulager les misères occasionnées par la guerre, imposaient, à l'autorité publique, un devoir de surveillance et de contrôle. Ces mesures étaient exigées par l'intérêt des bénéficiaires et par celui du public, qui répondait si généreusement aux sollicitations dont il était l'objet.

D'ailleurs, en ce qui concerne les associations, — et l'immense majorité des initiatives en faveur des victimes de la guerre était constituée sous forme d'associations déclarées — on faisait remarquer qu'elles se trouvaient dans une situation irrégulière en sollicitant d'autres ressources que celles qu'autorise l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901.

Sans doute, comme on n'a pas manqué de l'invoquer, certaines associations n'avaient pas toujours respecté leur régime légal et, en vue d'accroître dans une certaine mesure leurs moyens d'action, elles avaient fait appel à d'autres ressources qu'à celles autorisées par la loi. Mais si cette pratique avait pu être tolérée en temps normal, il ne pouvait plus en être de même pendant la période que traversait le pays.

Le public était sollicité alors de toutes parts, pour les buts les

plus nobles, en faveur des victimes les plus intéressantes d'une cause sacrée. Il donnait donc sans compter, sans savoir la plupart du temps à qui il donnait, sans demander aucune garantie. Car le Pays vivait sous le coup d'une émotion continuelle et dans un état de sensibilité excessive. C'est durant ces périodes de troubles et de crise que des gens sans aveu peuvent, le plus facilement, tromper la bonne foi et exploiter la générosité publique.

On a estimé dans ces conditions, qu'il y avait lieu de consacrer législativement cette situation et, qu'en échange du droit accordé aux associations de faire appel à la générosité publique, il fallait leur imposer un régime légal intermédiaire entre les associations déclarées et celles reconnues d'utilité publique, régime comportant l'autorisation et le contrôle.

Il a été spécifié au cours de la discussion que la loi ne s'appliquerait pas aux associations reconnues d'utilité publique, pas plus qu'aux souscriptions ouvertes, par les journaux, et qu'elle n'affecterait pas les œuvres dont l'activité charitable s'exercerait au profit d'autres misères que celles occasionnées par la guerre.

Par l'organe du Ministre de l'Intérieur, le Gouvernement a pris l'engagement que la nouvelle législation serait essentiellement temporaire ; qu'elle ne durerait pas au delà de la période des hostilités et qu'elle ne préjugerait pas du régime auquel pourrait être un jour soumise la charité privée.

Des promesses formelles ont été faites par le représentant du Gouvernement, tant sur l'impartialité qui présiderait aux nominations des membres des commissions de contrôle, que sur la bienveillance avec laquelle seraient examinées les demandes d'autorisation. Enfin des assurances ont été données relativement aux garanties dont seraient entourés les refus et les retraits d'autorisation.

La loi a été votée, dans ces conditions, sans aucune modification par le Sénat, dans la séance du 24 mai 1916. Elle a été promulguée le 30 mai de la même année.

L'article 7 prévoyait, dans son paragraphe 2, qu'un règlement d'administration publique devait déterminer les conditions d'application de la loi.

Ce règlement est intervenu le 18 octobre 1916 et il a été transmis aux préfets par une circulaire du 25 octobre 1916 destinée à faire connaître les conditions dans lesquelles devraient être interprétées les nouvelles dispositions réglementaires concernant le régime auquel allait être soumises les œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique.

La publication de ces documents a apporté un apaisement aux craintes manifestées au cours de la discussion instituée devant le Sénat.

Le règlement d'administration publique a fixé les limites dans lesquelles pouvaient s'exercer les pouvoirs de l'Administration, d'abord en ce qui concerne la procédure de l'autorisation et le retrait de

cette autorisation, et ensuite en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des œuvres autorisées.

Il a notamment inscrit, dans une disposition réglementaire, la promesse faite par le Ministre que les décisions de rejet ou de retrait d'autorisation seraient motivées.

Quant à la circulaire précitée, elle a fait connaître à ceux qui étaient chargés d'assurer l'application de la loi, les principes essentiels dont ils devaient s'inspirer et dont le Gouvernement entendait garantir la stricte observation.

« Telle est, y lit-on, la portée de la loi du 30 mai 1916 qui se présente comme une loi de protection, aussi bien des malheureuses victimes de la guerre que des œuvres qui se proposent de leur venir en aide.

« Il n'est jamais entré dans la pensée du législateur, et il n'entrera jamais dans l'esprit du Gouvernement de faire dévier cette loi du but éminemment élevé qu'elle se propose d'atteindre.

« Elle devra être interprétée et appliquée dans un esprit de large équité et de bienveillance.

« A l'heure où la Nation entière est unie par les mêmes sentiments, la même ardeur pour le salut commun, aucune autre préoccupation que le souci de l'aide à porter aux victimes de la guerre, ne doit inspirer ceux qui sont appelés à appliquer la loi.

« La loi du 30 mai 1916 n'est dirigée que contre les œuvres qui se proposent d'exploiter la bienfaisance : elles seules pourront en redouter l'application ; les véritables œuvres charitables, quelle que soit l'opinion de ceux qui les dirigent, y trouveront la sécurité de leur existence, la garantie de leur libre développement. »

Comme il a déjà été rappelé, le rapport de l'Inspection générale de 1920 a fait connaître le champ d'application de la loi, la procédure instituée pour l'examen des demandes, la jurisprudence et la pratique administratives en matière d'autorisation, enfin les attributions des différents organes chargés de contrôler le fonctionnement des œuvres. Nous n'y reviendrons pas.

Toutefois, il a paru utile, avant d'entreprendre l'examen des résultats obtenus, de résumer les principes essentiels de la loi et d'indiquer brièvement l'interprétation qui en a été donnée.

La loi du 30 mai 1916 s'applique aux œuvres — fondées par des particuliers ou constituées sous forme d'associations, — qui se proposent de soulager les misères occasionnées par la guerre et qui font appel à la générosité publique. Mais, en outre, la jurisprudence administrative a assimilé aux œuvres de guerre les associations ayant pour but de perpétuer le souvenir ou d'honorer la mémoire des soldats morts pour la Patrie.

Deux conditions sont donc nécessaires pour l'application de la loi:

1° L'œuvre doit être fondée en vue de porter remède à des maux occasionnés par la guerre;

2° Elle doit faire appel à la générosité publique.

En vertu de ces principes, la circulaire du 25 octobre 1916 déclare que le régime institutué par la loi ne saurait s'appliquer ni aux particuliers qui avec leurs propres ressources entretiennent une œuvre de guerre, ni aux associations déclarées qui se proposent de soulager les misères occasionnées par la guerre, mais en y employant les ressources autorisées par la loi du 1er juillet 1901.

D'autre part, ainsi qu'il a été expliqué au Sénat, la loi ne s'appliquait pas aux associations reconnues d'utilité publique.

Enfin, restaient en dehors du champ d'application de la loi les institutions soumises à un régime spécial, comme les sociétés de secours mutuels, et conformément aux engagements pris au cours de la discussion de la loi par le Gouvernement, les souscriptions ouvertes par les journaux.

La loi a soumis les œuvres ainsi déterminées à la formalité de la déclaration préalable, dont les conditions ont été fixées par l'article 2 du décret du 18 mai.

A la suite de cette formalité et après une enquête sur la situation de l'œuvre et les garanties qu'elle présente, le dossier est soumis à la Commission de contrôle siégeant, pour les demandes émanant d'œuvres du département de la Seine, au Ministère de l'Intérieur et, pour celles concernant les œuvres départementales, à la Préfecture.

La Commission de contrôle du département de la Seine est composée de deux délégués du Ministre de l'Intérieur, d'un représentant du Conseil d'État, d'un délégué du Ministre des Finances, d'un délégué du Ministre de la Justice et de trois représentants des œuvres de bienfaisance ayant leur siège à Paris et désignés par le Ministre de l'Intérieur.

La Commission de contrôle des autres départements comprend un délégué du Ministre de l'Intérieur, président, un représentant du Ministre des Finances, l'Inspecteur départemental de l'Assistance publique et deux représentants d'œuvres charitables ayant leur siège dans le département, désignés par le préfet et appartenant autant que possible à des sociétés reconnues d'utilité publique.

La Commission du contrôle, après avoir examiné l'affaire et fait procéder, dans le cas où les renseignements contenus au dossier ne paraîtraient pas suffisants, à une enquête supplémentaire, émet un avis sur la suite à donner à la demande. La Commission peut également autoriser les représentants des œuvres à se présenter devant elle pour fournir les explications. La circulaire précitée a d'ailleurs recommandé de recourir de préférence à cette méthode plutôt qu'à l'enquête directe.

L'article 8 du règlement d'administration publique a décidé qu'avant d'émettre un avis défavorable, la Commission de contrôle était tenue d'entendre les explications des intéressés. L'avis émis par la Commission est enfin soumis, par l'intermédiaire du préfet, au Ministre de l'Intérieur qui statue définitivement.

Le règlement d'administration publique a spécifié que toutes déci-

sions de refus d'accorder l'autorisation devaient être motivées. Il a également accordé aux intéressés un délai de deux mois pour se pourvoir devant le Conseil d'État contre la décision ministérielle.

D'après l'article 2 §§ 3 et 4 « les ressources recueillies doivent être intégralement employées au but visé dans la déclaration » et « les fonctions de membres de l'œuvre ou de l'association sont absolument gratuites ». Ces dispositions avaient pour but d'empêcher certains professionnels de la charité de se créer des situations lucratives dans l'administration ou la direction d'œuvres consacrées aux victimes de la guerre.

La jurisprudence administrative a appliqué cette disposition avec une rigueur conforme aux principes de l'interprétation juridique, mais qui, dans certains cas, a abouti à des conclusions que le législateur n'a sans doute pas prévues. C'est ainsi qu'après quelques hésitations, on a définitivement refusé le bénéfice de la loi à certaines associations très intéressantes fondées soit par des réfugiés, soit par des mutilés ou anciens combattants et qui se proposaient de venir en aide aux membres qui les composaient. L'Inspection générale a déjà eu l'occasion, à propos notamment des associations de mutilés et réformés, d'exprimer le vœu qu'une disposition législative puisse intervenir pour déterminer leurs droits et leurs obligations.

La loi a soumis les œuvres autorisées à un double contrôle : le premier est obligatoire et s'exerce sur les pièces transmises à la préfecture et examinées par la Commission de contrôle, c'est le contrôle de la comptabilité semestrielle; le second, facultatif, n'a lieu que si le besoin s'en fait sentir, et s'exerce par des fonctionnaires ou des personnes qualifiées et dans des conditions limitativement déterminées.

Les œuvres autorisées doivent tenir une comptabilité de leurs recettes et dépenses dont les modalités ont été fixées par le chapitre II du décret du 18 septembre 1916.

A la fin de chaque semestre, la Commission de contrôle est saisie du résumé des opérations effectuées pendant cette période par les œuvres, au moyen de trois états, comprenant un bordereau récapitulatif des opérations semestrielles, une situation de caisse et de portefeuille et une situation des magasins.

Ces documents sont examinés par la Commission qui émet un avis sur la régularité des opérations et la marche normale du fonctionnement de l'œuvre, s'il y a lieu.

Pour éviter que le contrôle sur place ne puisse prêter à aucune critique, le règlement d'administration publique a strictement limité les conditions dans lesquelles il peut s'exercer et les personnes à qui il y a lieu de le confier. Et la circulaire du 25 septembre a nettement spécifié que ce contrôle du fonctionnement devrait *s'exercer avec beaucoup de circonspection et de prudence.*

Le contrôle sur place des œuvres de guerre ne peut être confié en premier lieu qu'aux Inspecteurs généraux des Services administratifs

et aux Inspecteurs des Finances, agissant pour le compte de leurs Ministres respectifs.

Il peut être également exercé par les membres de la Commission de contrôle ou des mandataires qualifiés par leurs titres ou leurs fonctions. Ces mandataires doivent être désignés d'avance par les commissions de contrôle et agréés, pour le département de la Seine, par le Ministre de l'Intérieur et pour les autres départements, par le préfet.

Le contrôle sur place des œuvres de guerre par des agents autres que les Inspecteurs généraux des Services administratifs et les Inspecteurs des Finances, ne peut d'ailleurs avoir lieu que sur la demande de la Commission de contrôle. Le préfet, après examen des motifs et sur le vu du dossier de l'affaire, délivre à l'agent désigné une lettre de mission. Cette lettre doit porter la désignation de la personne chargée de l'inspection et de l'œuvre à visiter ; elle indique l'objet de l'enquête.

La circulaire du 25 septembre spécifie, en ce qui concerne le contrôle sur place, *qu'il a pour but exclusif de s'assurer du fonctionnement régulier des œuvres et de vérifier si les fonds recueillis reçoivent l'affectation prévue dans la déclaration. En aucun cas, les agents chargés de l'inspection ne devront s'immiscer dans l'administration intérieure de l'établissement en critiquant, par exemple, l'orientation imprimée à l'œuvre, le choix des bénéficiaires de secours, etc...*

La loi a prévu plusieurs sanctions pour inobservation des prescriptions légales ou réglementaires. C'est d'abord une sanction pénale pour infraction aux articles 1, 2, 4, 6 et 7 de la loi (notamment appel à la générosité publique pour une œuvre n'ayant pas obtenu l'autorisation, défaut de déclaration ou de la modification du but de l'œuvre, absence de comptabilité, etc...). C'est en second lieu une sanction judiciaire : la dissolution prononcée par les tribunaux à la requête du procureur de la République en cas de contravention aux prescriptions de la loi après mise en demeure. C'est enfin une sanction administrative consistant dans le retrait d'autorisation, prononcé après avis de la Commission de contrôle.

Le règlement d'administration publique a, conformément aux engagements pris au cours de la discussion de la loi, entouré de garanties sérieuses la procédure administrative du retrait d'autorisation.

Ainsi ce retrait ne peut être prononcé que:

1° Lorsqu'une œuvre refuse de se soumettre aux dispositions réglementaires — et la circulaire du 25 septembre a nettement spécifié qu'il doit s'agir d'un *refus systématique et volontaire;*

2° Lorsqu'il sera établi que l'œuvre aura été détournée du but en vue duquel l'autorisation lui a été accordée.

La Commission saisie de l'affaire peut demander qu'il soit procédé à une enquête complémentaire. Elle peut même fixer un délai à l'ex-

piration duquel la situation signalée comme défectueuse doit avoir été modifiée. Les représentants de l'œuvre doivent être appelés a fournir leurs explications. L'avis de la Commission tendant au rejet est motivé. Il doit en être de même de la décision du Ministre. Enfin les intéressés peuvent, dans le délai de deux mois, se pourvoir devant le Conseil d'État contre la décision de retrait.

CHAPITRE II

CONDITIONS DANS LESQUELLES LA LOI A ÉTÉ APPLIQUÉE

A l'époque de la mise en application de la loi (7 septembre 1916) un très grand nombre d'œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique existaient sur l'ensemble du territoire. Ces œuvres étaient tenues de demander l'autorisation dans un délai d'un mois à partir de la promulgation de la loi (Article 4). Toutefois, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande, le récépissé tenait lieu d'autorisation. Toutes les œuvres existantes se sont conformées à cette disposition et les Commissions de contrôle ont commencé à examiner leurs demandes à partir du 16 octobre 1916.

On peut affirmer que la composition des Commissions de contrôle a été réalisée, conformément au désir du Gouvernement, dans les conditions offrant les garanties de la plus parfaite indépendance.

Déjà par une circulaire du 20 mai 1916 le Ministre de l'Intérieur avait pressenti les préfets sur le choix des personnes qui seraient appelées à siéger dans les commissions de contrôle, tant comme délégués de son administration à qui appartiendrait la présidence de ces commissions, que comme représentants des œuvres reconnues d'utilité publique.

En ce qui concerne spécialement le président de la commission il demandait au préfet de désigner parmi des personnalités d'une haute indépendance et d'une autorité indiscutée dans le département, trois noms parmi lesquels le choix du Ministre pourrait s'exercer. A titre d'exemple la circulaire indiquait « d'anciens hauts fonctionnaires ou magistrats ayants consacré aux œuvres d'assistance les loisirs de leur retraite ».

Dans la presque totalité des départements, les préfets, s'inspirant des instructions ministérielles, ont désigné des hommes d'une honorabilité incontestable, restés en dehors des luttes des partis et présentant aux yeux de leurs compatriotes des garanties de la plus scrupuleuse indépendance. Aussi les choix faits par le Ministre n'ont soulevé aucune critique.

Les commissions de contrôle ont été présidées par des personnalités diverses telles que : conseillers à la Cour de Cassation, ancien premier président à la Cour des Comptes, anciens présidents de Cour d'appel, professeurs de Faculté, généraux retraités, anciens bâtonniers, ministres plénipotentiaires, anciens présidents de chambre de commerce, etc....

Les délégués des autres Ministères ont été choisis, pour le Ministère de la Justice, principalement parmi les présidents de chambre des cours d'appel, les conseillers de ces cours, les procureurs de la République ou les présidents du tribunal civil ; pour le Ministère des Finances, parmi les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs des Finances ou les inspecteurs de l'Enregistrement.

Quant aux représentants des œuvres charitables ils ont été choisis parmi les présidents des associations reconnues d'utilité publique. Sur les suggestions de l'Administration supérieure, qui a tenu à témoigner de l'esprit d'impartialité absolue dans lequel elle entendait appliquer la loi, au moins un des deux représentants des œuvres charitables appelés à siéger dans ces commissions a été choisi parmi les présidents des œuvres catholiques. L'Inspection générale a même relevé le choix d'un prêtre comme représentant des œuvres privées.

Il convient de mentionner spécialement la Commission de contrôle du département de la Seine. Cette assemblée, qui a joué le rôle d'une sorte de Commission centrale et qui a plusieurs fois été appelée à fixer la jurisprudence en la matière, fut présidée par M. Hébrard de Villeneuve alors vice-président du Conseil d'État. Elle a compté notamment parmi ses membres MM. Ogier, ancien ministre des Régions libérées, à cette époque directeur du Contrôle au Ministère de l'Intérieur, le général de Lacroix, ancien vice-président du Conseil supérieur de la Guerre, Appel, doyen de la Faculté des Sciences, F. Brunot, doyen de la Faculté des Lettres.

La Commission de contrôle n'est qu'un organe administratif, chargé d'un rôle consultatif en ce qui concerne l'autorisation et d'un rôle de contrôle sur pièces en ce qui concerne le fonctionnement des œuvres. Nous verrons dans quelles conditions elle a compris et exécuté cette double mission dont elle était investie.

Mais l'administration préfectorale a aussi un rôle important à remplir en cette matière : c'est elle qui reçoit les déclarations, en délivre le récépissé, fait procéder à une première enquête et provoque l'examen de la demande par la Commission de contrôle.

C'est la préfecture également qui reçoit les états financiers semestriels et les soumet pour examen à la Commission. Les avis émis par la Commission sont transmis avec les pièces réglementaires et les observations du préfet à l'administration centrale.

Le préfet donne son adhésion à la liste des mandataires choisis par la Commission pour procéder, le cas échéant, à des enquêtes sur place et désigne sur cette liste l'agent qui effectuera l'enquête. Le rapport du contrôleur, lorsqu'il s'agit d'un membre de la commission et d'un mandataire désigné par elle, est adressé directement au préfet qui le communique à la Commission du contrôle. Enfin, la préfecture assure toute la correspondance administrative et a la garde des archives.

Le rôle de l'administration préfectorale dans l'application de la loi

du 30 mai 1916 apparaît donc comme des plus importants : il assure, avec la collaboration de la Commission de contrôle, une surveillance permanente sur la constitution et sur le fonctionnement des œuvres de guerre dans l'ensemble du département.

Le service des œuvres de guerre a été confié, dans un très grand nombre de départements, tantôt à une division, tantôt au cabinet du préfet. Dans certaines préfectures, on trouve à la tête du service un conseiller de préfecture; ailleurs, c'est l'inspecteur de l'assistance publique qui en a la charge.

Dans la majorité des départements, on constate que les organes de la préfecture ont déployé une grande activité dans l'application de la loi, tout au moins lors de la première période : celle de l'autorisation. Cependant, l'Inspection générale a relevé que dans certains départements, la Commission de contrôle a absorbé toute l'activité administrative, la préfecture se bornant à rester un simple organe de transmission.

Cette pratique a été constatée surtout dans les départements où le secrétaire de la Commission était l'inspecteur de l'Assistance publique; elle s'explique d'ailleurs, dans une certaine mesure, par l'importance et la diversité des tâches dont étaient chargés les services départementaux pendant la période des hostilités.

L'Inspection générale a également relevé que là, où le service n'était pas confié au personnel des divisions, le classement des dossiers a laissé singulièrement à désirer; dans certains départements, même, on a constaté une absence totale de dossiers des œuvres de guerre.

Cette lacune est d'autant plus regrettable que les dossiers, qui constituent des documents précieux et permettent d'apprécier l'activité charitable du pays pendant la guerre, auraient dû être conservés au complet et versés après la liquidation des œuvres aux archives du département.

Dès le début de la mise en application de la loi, les services préfectoraux et les commissions de contrôle ont dû faire face à un travail considérable. Et il convient de rendre un hommage mérité à l'activité qui a été déployée par les uns et les autres dans l'accomplissement de cette tâche. Les préfectures ont fait toute diligence pour instruire de nombreuses demandes dont elles étaient saisies et les commissions de contrôle ont multiplié les réunions pour l'examen des dossiers.

Dans cet examen, elles se sont réellement inspirées des instructions du Gouvernement et les avis émis sont empreints de cet esprit de bienveillance que recommandait la circulaire du 25 septembre 1916.

Dans les départements autres que la Seine, la presque totalité des demandes d'autorisation a été favorablement accueillie. A peine peut-on relever trois propositions de rejet pour insuffisance des garanties présentées par les promoteurs des œuvres.

La Commission de contrôle du département de la Seine s'est trouvée dans une situation particulièrement difficile et a dû procéder avec

plus de lenteur dans l'examen des affaires qui lui ont été soumises au début de son institution.

En effet, c'est dans la capitale qu'on a rencontré ces manifestations charitables suspectes — assez rares heureusement — qui ont ému l'opinion publique et occasionné le dépôt de la proposition de loi sur les œuvres de guerre. Et c'est là, d'ailleurs, que se trouvait groupée la grande majorité des institutions charitables.

Dès le début, la Commission a été saisie de près de 1.075 demandes d'autorisation. En présence de renseignements fournis par la Préfecture de Police chargée de la préparation des dossiers, elle a dû ordonner un grand nombre d'enquêtes sur place. Dans les séances qu'elle a tenues du 13 novembre 1916 au 29 novembre 1923, elle a accordé 836 autorisations. A la suite d'enquêtes défavorables, elle a proposé au Ministre 52 rejets de demandes.

La première phase de l'activité des commissions départementales de contrôle — celle de l'autorisation — semble terminée vers le 15 août 1917. A cette époque, le Ministère, statuant sur les avis des commissions départementales, avait accordé environ 1.500 autorisations.

En ce qui concerne la Commission de contrôle du département de la Seine, elle a continué pendant presque toute la période de la guerre d'examiner de nouvelles demandes d'autorisation.

La Commission se réunissait, au début, chaque semaine, ensuite, deux fois par mois et on voit figurer à son ordre du jour 1.075 affaires.

La seconde mission impartie aux commissions de contrôle, à savoir : la surveillance du fonctionnement des œuvres de guerre, commence à partir du mois de juillet 1917.

Comme il a été précédemment indiqué, cette surveillance s'exerce en premier lieu, obligatoirement, par l'examen de documents financiers résumant les opérations du semestre écoulé que les œuvres sont tenues d'adresser à la préfecture, c'est le contrôle sur pièces ; en second lieu, facultativement, par l'inspection de l'œuvre confiée aux personnes énumérées à l'article 34 du décret, c'est le contrôle sur place.

Examinons d'abord le fonctionnement du contrôle sur pièces. La circulaire du 25 septembre 1916 explique les raisons pour lesquelles on a institué l'examen semestriel de la comptabilité des œuvres de guerre. « On a estimé, y lit-on, que le contrôle à exercer sur les œuvres devait, tout en restant effectif, s'exercer aussi discrètement que possible; des interventions trop fréquentes des agents de contrôle se présentant pour examiner la comptabilité pourraient, dans certains cas, éveiller les susceptibilités et nuire ainsi au magnifique élan de charité qui s'est manifesté jusqu'ici dans notre pays. Dans le but de concilier les exigences d'un contrôle réel avec le souci d'assurer aux intéressés, dans la mesure du possible, la tranquilité qu'ils peuvent souhaiter, il a paru que les résultats des opérations effectuées par les œuvres pourraient être examinées par la Commission de contrôle d'une façon

qui dispensera, autant que possible, de procéder à des inspections sur place. Il suffisait pour cela de prescrire l'envoi périodique à cette commission, par l'intermédiaire de la préfecture ou de la sous-préfecture, d'états résumant les opérations effectuées pendant une certaine période. Cette période a été fixée à six mois, afin de ne pas imposer aux œuvres, d'une façon trop fréquente, l'obligation de fournir ce supplément d'écritures, conçu d'ailleurs d'une façon très simple ». Toutefois, dans le cours du semestre la Commission de contrôle peut toujours demander la production de documents résumant les opérations jusqu'à la date quelle déterminera.

En somme, l'Administration supérieure estimait que le résumé de la comptabilité semestrielle aurait suffi, en principe, à la Commission de contrôle, pour se rendre compte du bon fonctionnement d'une œuvre. On espérait ainsi éviter l'enquête sur place, toujours délicate et gênante pour les institutions contrôlées.

Mais ce contrôle ne pouvait être réellement efficace que si les écritures prescrites par le décret du 18 septembre étaient régulièrement tenues et les relevés des opérations sur les états semestriels sincères, de manière à permettre à la Commission de se prononcer en connaissance de cause.

La circulaire du 4 avril 1917 a insisté sur l'importance de ces opérations. Après avoir fourni les indications sur la manière dont les états financiers devaient être établis par les organisations intéressées, elle a appelé l'attention des préfets sur la nécessité, pour les commissions de contrôle, de se livrer à un examen approfondi de ces documents financiers.

La circulaire prescrit notamment aux commissions de porter leur attention sur les rubriques de l'état N° 1 : loyer, frais de premier établissement, frais d'administration, personnel, matériel, autres frais, distribution des secours en argent, et sur la comparaison des recettes et des dépenses à la fin du trimestre. « Les chiffres produits par les intéressés fourniront aux commissions, ajoute la circulaire, un aperçu de la gestion financière de l'œuvre et des conditions favorables ou non de son fonctionnement. »

Si les documents produits paraissent insuffisants ou présentent des lacunes, ils peuvent être retournés aux œuvres pour être complétés. De même la Commission peut demander aux intéressés les explications écrites, ou les convoquer pour avoir les précisions sur la situation financière de l'œuvre et son fonctionnement.

Pour faciliter la tâche des représentants des œuvres, le Ministère avait préparé des formules imprimées comportant toutes les indications nécessaires. Les intéressés, à qui ces imprimés étaient transmis par les soins de la préfecture, n'avaient dans ces conditions qu'à faire un relevé de leurs opérations du semestre, et à porter les totaux sur les formules préparées.

L'Inspection générale a constaté que, d'une manière générale, les commissions de contrôle se sont très scrupuleusement acquittées de

leur rôle au moyen de l'examen des relevés de la comptabilité semestrielle. On a pu ainsi, conformément aux instructions ministérielles, éviter, dans une très large mesure, de recourir au contrôle sur place.

Dans un grand nombre de départements, les documents financiers étaient examinés d'abord par certains membres de la Commission qui présentaient un rapport oral au cours de la réunion de cette Commission.

Il est arrivé fréquemment, qu'en présence de l'insuffisance des renseignements fournis, des explications, soit écrites, soit verbales, fussent demandées aux intéressés. Souvent même, ceux-ci ont été appelés à produire les registres de comptabilité de l'œuvre.

Cet examen sur pièces, consciencieusement exercé, a même permis de stimuler l'activité des organisations dont le fonctionnement paraissait ralentir, et d'empêcher une tendance trop souvent remarquée vers la thésaurisation des ressources recueillies.

A plusieurs reprises, les commissions de contrôle, en constatant l'insuffisance des opérations, ont dû signaler aux œuvres l'inutilité de leur tâche, et les ont menacées, si la situation se prolongeait, d'avoir à procéder à la liquidation.

D'autres fois, il a été fait observer que les fonds recueillis devaient recevoir l'affectation spéciale et précise indiquée par les statuts ou la déclaration, et que la constitution d'un capital non employé semblait en contradiction avec l'article 2 de la loi, d'après lequel « les ressources recueillies doivent être intégralement employées au but visé dans la déclaration ».

Par application de la même disposition, les commissions de contrôle ont appelé à maintes reprises, aussi, l'attention des intéressés sur l'exagération des frais du personnel, d'installation matérielle, de transport, etc... Enfin, l'examen des pièces financières a permis aux commissions de maintenir certaines œuvres dans le cadre de leur activité d'institutions de guerre.

Comme on le voit, les pièces financières concernant la comptabilité-deniers étaient généralement bien établies et permettaient d'exercer un contrôle sur pièces assez efficace. Il n'en a pas été de même, malheureusement, en ce qui concerne la comptabilité-matières ; l'inspection particulière de certaines œuvres a démontré que cette comptabilité était, en général, fort mal tenue.

Cela s'explique par les difficultés imposées à des personnes peu familiarisées avec les opérations commerciales et aussi par la rapidité avec laquelle s'effectuaient les achats des objets et leur expédition ou leur transformation. Ainsi, il était malaisé à des femmes qui dirigeaient, par exemple, un ouvroir, de tenir une comptabilité exacte des quantités d'étoffes, draps, lainages, etc..., achetés ou fournis, transformés en vêtements ou sous-vêtements et distribués ou expédiés aux soldats et aux prisonniers.

Le retour à l'état de paix a amené un ralentissement dans l'acti-

vité des commissions de contrôle, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, la plupart des œuvres de guerre avaient cessé de fonctionner, celles qui restaient, voyaient leurs ressources diminuer, ce qui limitait leurs possibilités d'action ; ensuite d'autres préoccupations appelaient l'attention des hommes qui s'étaient chargés bénévolement d'un service assez absorbant et délicat ; enfin, la fin des hostilités semblait avoir pour conséquence l'abrogation d'une loi présentée comme ne devant pas survivre à la guerre.

Aussi a-t-on pu constater assez souvent un relâchement du contrôle sur pièces, relâchement qui s'est manifesté surtout à propos de la dissolution des œuvres dont il sera question plus loin.

Une circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 3 mai 1920, a attiré l'attention des préfets sur cette situation, dans ces termes :

« J'ai été amené a constater, depuis quelques mois, dans le fonctionnement du service des œuvres de guerre des départements, certaines défectuosités sur lesquelles je crois devoir appeler votre attention, estimant qu'il vous serait d'ailleurs facile d'y remédier en resserrant la surveillance qu'il vous appartient d'exercer à leur égard.

« 1° Des retards inadmissibles qui dépassent souvent une année, sont apportés à l'envoi des comptabilités semestrielles, malgré les prescriptions essentielles du décret du 18 septembre 1916 ;

« 2° Les commissions de contrôle donnent trop souvent leur approbation, après un examen insuffisant, à des comptabilités irrégulières ou incomplètes. L'examen de la situation financière d'une œuvre est cependant un des éléments essentiels qui permettent d'apprécier la régularité de son fonctionnement et les services qu'elle peut être en mesure de rendre. »

Depuis lors, la situation ne semble pas cependant s'être améliorée. Les rapports des Inspecteurs généraux soulignent, au contraire, l'activité de plus en plus ralentie des commissions de contrôle. Celles-ci ne sont pas d'ailleurs toujours au complet, les préfets négligeant parfois de proposer le remplacement des membres décédés ou démissionnaires ou de procéder à la nomination lorsqu'il s'agit des délégués des œuvres charitables.

Dans certains départements, la Commission se réunit une fois par an ; ailleurs, elle a cessé de se réunir. Quant à l'examen de la comptabilité, il se fait d'une façon superficielle et donne rarement lieu à observations.

Il convient maintenant d'exposer le fonctionnement du contrôle sur place. Ce contrôle, que la loi n'a pas rendu obligatoire, peut être exercé, ainsi qu'il a été indiqué, soit par les Inspecteurs généraux et les Inspecteurs des Finances, soit par le nombre des commissions de contrôle, soit par des mandataires qualifiés par leurs titres ou leurs fonctions délégués par la Commission de contrôle. Ces mandataires doivent être agréés par le Ministre de l'Intérieur, pour le département de la Seine et par les préfets pour les autres départements.

Le rapport de 1920 a fait connaître dans quelles conditions ce contrôle a été exercé. A part les enquêtes effectuées par l'Inspection générale des Finances, et l'Inspection générale du Ministère de l'Intérieur, soit à Paris, soit dans les départements, il n'y a eu presque pas de contrôle sur place des œuvres de guerre autorisées.

D'ailleurs, à peine trois commissions de contrôle ont cru devoir nommer les délégués spéciaux chargés des enquêtes à effectuer le cas échéant. On peut cependant signaler des enquêtes faites par des membres de la Commission de contrôle dans les départements de l'Ardèche, de la Creuse, de l'Hérault, de la Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées, du Rhône, de la Seine-Inférieure. Ces enquêtes ont été confiées soit au Président de la Commission, soit à l'Inspecteur de l'Enregistrement, représentant du Ministre des Finances.

La réserve quelque peu excessive, témoignée par les commissions de contrôle et l'administration préfectorale, dans l'exercice du droit de faire procéder à des enquêtes sur place, a paru assez justifiée et s'explique d'ailleurs par de nombreuses considérations.

Tout d'abord la loi n'a pas prévu les frais de déplacement pour les membres des commissions de contrôle et les mandataires spéciaux. C'est pour cette raison qu'on a eu recours, dans un certain nombre de départements, aux Inspecteurs départementaux de l'Assistance publique et aux Inspecteurs de l'Enregistrement qui ont profité de leur déplacement pour effectuer des enquêtes sur place.

En second lieu, le contrôle sur pièces permettait dans l'immense majorité des cas de se rendre compte du fonctionnement d'une œuvre. De plus les commissions de contrôle possédaient le droit — et en fait, elles en ont largement usé — en cas d'insuffisance de renseignements contenus dans les pièces financières produites, de convoquer les trésoriers ou présidents des œuvres pour entendre leurs explications.

Au surplus les circulaires ministérielles ont recommandé aux préfets et aux commissions de ne pas abuser de ce procédé de vérification. C'est ainsi que dans un des rares départements où la commission avait décidé que toutes les œuvres autorisées seraient régulièrement et périodiquement inspectées par les membres de la Commission, sur la remarque qui en a été faite par un Inspecteur général, cette pratique a été abandonnée.

Enfin, on peut ajouter que dans la plupart des départements, le contrôle sur place paraissait inutile en raison de la situation personnelle des dirigeants des œuvres et des garanties qu'ils présentaient aux yeux de leurs concitoyens.

Les exploiteurs de la charité privée se rencontrent d'ailleurs rarement en province où une institution charitable n'a des chances de réussir que si elle est patronnée et effectivement administrée par des personnalités dont l'honorabilité ne saurait être mise en doute. Une entreprise quelque peu douteuse serait vite percée à jour et c'est ce qui s'est produit pour les rares tentatives d'exploitation dont les

commissions de contrôle ont eu à connaître. L'autorisation leur a été purement et simplement refusée.

A Paris la situation était différente. Le nombre des œuvres de guerre fondée, dès le début des hostilités était considérable et si la plupart avaient à leur tête des personnalités de la plus parfaite honorabilité, il s'en est rencontré d'autres dont les agissements avaient éveillé la méfiance de l'autorité publique.

La Commission de contrôle du département de la Seine devait donc s'entourer de garanties toutes particulières, dont la première était l'enquête effectuée par les soins de l'Administration lors de la constitution d'une œuvre. Mais cette garantie n'était pas toujours suffisante et l'on a connu assez d'exemples d'institutions dont le fonctionnement n'a pas justifié la confiance qui leur a été témoignée à l'époque de l'autorisation.

Le contrôle sur place paraissait pour ces œuvres d'autant plus nécessaire que l'examen des comptabilités semestrielles, auquel la Commission de contrôle se livrait avec une particulière attention, relevait des insuffisances ou des lacunes importantes.

Aussi relève-t-on dans le département de la Seine une activité plus grande du contrôle sur place. Depuis la mise en application de la loi jusqu'à la fin de 1923, de nombreuses enquêtes sur le fonctionnement des œuvres ont été effectuées par l'Inspection générale des Services administratifs ou par l'Inspection générale des Finances.

Et encore cette activité a été jugée insuffisante eu égard aux besoins, et nombreuses sont les œuvres qui n'ont pu être inspectées, bien que l'Administration supérieure ou la Commission de contrôle ait manifesté le désir d'être renseignée, d'une façon précise sur les conditions de leur fonctionnement.

Malheureusement les multiples tâches auxquelles les corps de contrôle des Ministères de l'Intérieur et des Finances avaient à faire face n'ont pas permis de toujours satisfaire à temps les appels qui leur ont été adressés.

Il convient aussi d'ajouter que la Commission de contrôle du département de la Seine n'a pu se charger de la mission de procéder à des enquêtes sur place. Elle n'a pas cru devoir, par application de l'article 34 du règlement d'administration publique, désigner des mandataires spéciaux chargés de procéder au contrôle prévu par la loi. C'est que, comme il a été signalé, aucun crédit n'a été prévu pour ce contrôle et qu'on était dans l'impossibilité d'indemniser les mandataires spéciaux de leur déplacement.

CHAPITRE III

DISSOLUTION DES ŒUVRES DE GUERRE

Ainsi qu'il a été rappelé au début de ce rapport, le Gouvernement a soutenu au cours de la discussion de la loi que la législation sur

les œuvres de guerre devait être provisoire, que le régime exceptionnel qu'elle instaurait se justifiait par les circonstances de la guerre et que, par conséquent, il était appelé à disparaître avec la fin des hostilités.

Dès le retour à l'état de paix, la question s'est donc posée de savoir si la loi du 30 mai 1916 continuerait à s'appliquer dans l'ensemble de ses dispositions, c'est-à-dire si, non seulement les œuvres existantes pourraient poursuivre, dans le cadre de la loi, leur activité charitable, mais aussi si de nouvelles œuvres de guerre pourraient être fondées en vertu de la même loi.

L'Administration supérieure a pensé que, tant qu'une nouvelle loi abrogeant expressément la législation de 1916 ne serait pas intervenue, celle-ci devrait s'appliquer, sans qu'il soit tenu compte de la modification de la circonstance résultant de l'état de paix.

Les œuvres de guerre existantes et qui n'avaient pas, après la cessation légale des hostilités atteint complètement le but qu'elles se proposaient, ont continué à fonctionner, conformément au régime établi par la loi, et de nouvelles œuvres n'ont cessé d'être autorisées sous le titre *d'œuvres de guerre*.

La décision de l'Administration est conforme à la plus saine interprétation juridique. Tant qu'une loi n'a pas été abrogée, elle doit continuer à s'appliquer et il n'appartient pas à l'Administration supérieure ni d'en limiter la durée en en suspendant l'exécution par suite d'une modification des circonstances, ni d'en restreindre le champ d'application.

Au surplus, il était nécessaire de permettre à nombre d'œuvres, comme celles fondées pour venir en aide aux veuves, aux orphelins, aux régions dévastées, etc.. d'achever la tâche qu'elles avaient entreprise.

D'autre part il était difficile de refuser le bénéfice de la loi aux activités qui se sont manifestées depuis la fin des hostilités en faveur des victimes d'une guerre qui a occasionné tant de misères.

Toutefois, l'Inspection générale n'a pu s'empêcher de signaler le paradoxe que constituait à l'heure actuelle, c'est-à-dire après plus de cinq ans d'état de paix, la publication au *Journal officiel* d'une série d'institutions charitables qualifiées d'œuvres de guerre et soumises à une législation déclarée en 1916 comme essentiellement temporaire et devant prendre fin en même temps que la période des hostilités.

Le rapport de 1920 estimait déjà qu'il y aurait « intérêt à sortir de la phase temporaire ouverte par la loi de 1916 et à assurer par des dispositions législatives nouvelles, une charte définitive aux organismes qui, soit par application de leurs statuts primitifs, soit à la suite d'une transformation régulièrement autorisée, poursuivront un but persistant, malgré le retour à l'état de paix, comme à l'ensemble des institutions charitables à créer dans l'avenir ».

La situation signalée par l'Inspection générale n'a pas échappé au

Gouvernement, qui a déposé le 19 décembre 1922 un projet tendant à l'abrogation de la loi du 30 mai 1916.

Aux termes de l'article unique de ce projet, la loi restera applicable pendant deux ans aux comités constitués ou à constituer en vue d'érection des monuments commémoratifs de la guerre.

Quant aux autres œuvres de guerre « autorisées pour un but d'assistance et de bienfaisance » elles seront soumises « aux dispositions de loi étendant la capacité civile des associations déclarées de bienfaisance et d'assistance dès sa promulgation.

« Les œuvres de guerre autorisées pour un but autre que d'assistance et de bienfaisance seront dissoutes et liquidées. »

L'Inspection générale exprime à nouveau le vœu que ce texte, ou tout autre qui mettra fin au maintien d'un régime exceptionnel et qui aurait dû disparaître depuis longtemps, puisse être voté, dans le plus bref délai possible.

L'abrogation de la loi sur les œuvres de guerre s'impose à l'heure actuelle non seulement parce qu'il importe de tenir un engagement formel pris en 1916 mais aussi parce que, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, on a pu constater un grand ralentissement dans son application : les rapports des Inspecteurs généraux signalent que les commissions de contrôle fonctionnent à peine dans certains départements, dans d'autres elles ont cessé toute activité, de sorte que le contrôle des œuvres encore existantes ne s'exerce pas efficacement.

Ce relâchement du contrôle a été observé notamment en ce qui concerne la liquidation des œuvres, qui n'a pas été effectuée partout avec les formes et les garanties exigées par la loi. Des organisations ont été ainsi laissées libres de disposer de sommes parfois considérables, dans des conditions irrégulières et contraires à l'affectation que les fonds recueillis devaient recevoir.

La circulaire précitée du 3 mai 1920 a appelé l'attention des préfets sur ces errements.

« En ce qui concerne la dissolution des œuvres de guerre », écrivait le Ministre de l'Intérieur, « qui devrait être l'objet d'une attention toute spéciale en raison de sommes parfois considérables qui se trouvent en suspens, j'ai eu le regret de constater un manque de *surveillance presque générale*. Il arrive fréquemment que mes services ne sont avisés de la dissolution d'une œuvre qu'après plusieurs mois — certaines ne m'ont été notifiées qu'après 14 mois — alors que la dissolution de l'actif disponible a été faite hors de tout contrôle sérieux, et sans que les prescriptions de ma circulaire du 14 janvier 1919 aient été observées. Il ne vous échappera pas que par cette méthode qui consiste à mettre mon Administration en présence du fait accompli en arguant de l'impossibilité de recouvrer les fonds irrégulièrement distribués, constitue une façon de procéder qui ne saurait être admise en aucun cas. Le préfet compétent se trouve ainsi amené par la force des choses, à plaider en faveur de l'irrégularité qu'il n'a pas empêchée et dont la Commission de contrôle est en

grande partie responsable par l'excessive bienveillance avec laquelle elle ratifie les procès-verbaux de liquidation qui lui sont soumis. »

La dissolution des œuvres de guerre a commencé dès le début de l'année 1919.

Peu à peu ont disparu les œuvres qui avaient pour but de venir en aide aux soldats du front, prisonniers, permissionnaires, démobilisés, réfugiés et toutes autres victimes de la guerre.

La procédure à appliquer en cette matière, — et il ne s'agit ici que de la dissolution volontaire, la liquidation judiciaire ayant été traitée dans le rapport de 1920 — a été indiquée dans la circulaire du 14 février 1919 et rappelée dans celle du 3 mai 1920.

D'après les règles adoptées par l'Administration supérieure, les œuvres de guerre autorisées en vue de secourir des souffrances qui ont cessé d'exister par le fait du retour à l'état de paix, doivent procéder à leur dissolution. Si certaines de ces institutions désirent venir en aide à de nouvelles catégories de victimes de la guerre, elles ne sauraient faire appel à la générosité publique sans avoir été autorisées spécialement à cet effet et dans les formes prévues par la loi de 1916.

« La disparition des œuvres, ajoute la circulaire, doit être sanctionnée par une délibération du Conseil d'administration qui aura à assurer en même temps la gestion financière et à arrêter les comptes financiers. Le Conseil d'administration devra également régler la dévolution de l'actif qui sera attribué, conformément à la jurisprudence constante de la Commission de contrôle des œuvres de guerre du département de la Seine, soit à des associations d'utilité publique, soit à des œuvres autorisées à faire appel à la générosité publique. »

La Commission de contrôle doit être saisie par les soins de l'œuvre, du procès verbal de la dissolution du compte de la gestion financière, du compte-matières ainsi que de la dévolution de l'actif.

Enfin, l'Administration supérieure est avisée de ces opérations et approuve, s'il y a lieu, la dévolution, de l'actif.

Ces prescriptions n'ont pas été malheureusement observées et, comme l'a constaté la circulaire du 3 mai 1920, l'Administration s'est trouvée dans la plupart des cas devant le fait accompli. Au lieu de soumettre à la Commission de contrôle des propositions en vue de l'attribution du reliquat disponible à une institution déterminée, les œuvres se sont bornées à l'informer de la dissolution en indiquant le bénéficiaire et le montant de la somme attribuée. Ainsi l'Inspection générale a-t-elle relevé un grand nombre de dévolutions d'actifs faites dans des conditions irrégulières ou à des organisations qui n'avaient pas qualité pour recevoir l'actif d'une œuvre de guerre.

Plus tard, la jurisprudence administrative a admis parmi les collectivités susceptibles de recevoir les fonds provenant de la liquidation de ces œuvres (c'est-à-dire les associations reconnues d'utilité publique et les œuvres de guerre autorisées conformément à la loi de 1916), les établissements publics, comme les bureaux de bienfaisance ou les hôpitaux et hospices et même les communes.

L'argument a fortiori invoqué en faveur de cette solution peut paraître contestable, en présence des termes formels de l'arlicle 2, en vertu duquel « les ressources recueillies doivent être *intégralement employées* au but indiqué dans la déclaration».

De plus, en usant de ce moyen, on arrive — et le fait a pu se produire — à des attributions de fonds irrégulières : l'œuvre dissoute fait la dévolution de son actif à la commune et celle-ci verse les fonds à une institution qui n'aurait pu légitimement en bénéficier.

On serait tenté aussi d'émettre des doutes sur la légalité des conditions dans lesquelles s'est effectuée la liquidation de certaines œuvres qui ont reçu les subventions du Département de la Guerre (œuvres au profit des prisonniers et des démobilisés).

Ce département ministériel a adressé des instructions aux préfets leur enjoignant d'inviter les œuvres en question à verser le reliquat disponible à la Trésorerie générale.

Sans doute, a-t-on pu invoquer — et l'Administration de l'Intérieur a été sur ce point d'accord avec celle de la Guerre — l'affectation spéciale de ces fonds. Il s'agissait, en effet, de subventions accordées par le Sous-Secrétariat de la Démobilisation, au moyen de crédits que le Parlement avait mis à sa disposition. Mais si l'on pouvait admettre comme régulier le reversement de la *partie de ces subventions non employée* au moment de la liquidation, on ne saurait considérer comme régulière la décision en vertu de laquelle *l'ensemble de l'actif disponible* d'une œuvre subventionnée devait être reversé au Trésor, car cet ensemble comprenait, outre la subvention du Ministère de la Guerre, les ressources propres de l'association, provenant de dons, quêtes, subventions des communes, etc.....

La disparition de la plupart des œuvres de guerre dans l'ensemble des départements a permis à l'Administration de surveiller depuis 1923 plus activement la dissolution de celles qui avaient continué à fonctionner.

Aujourd'hui, la liquidation de l'actif se fait régulièrement et ce sont, en principe, les associations reconnues d'utilité publique qui sont autorisées à en bénéficier. Autant que possible, l'Administration exige que l'association appelée à recueillir les fonds poursuive un but assez voisin de celui en vue duquel l'œuvre de guerre dissoute avait été autorisée.

Ainsi, les comités pour l'assistance aux militaires tuberculeux ont été invités à attribuer leur actif soit à des dispensaires antituberculeux créés en vertu de la loi du 15 avril 1916, soit à des offices d'hygiène sociale, reconnus d'utilité publique.

Dans d'autres cas, le but poursuivi par l'association bénéficiaire n'a aucun rapport avec celui de l'œuvre de guerre dont elle a obtenu le reliquat disponible. Quoique l'attribution dans ce cas soit régulière, on pourrait la regretter au point de vue de la stricte équité, surtout lorsque les fonds, comme cela s'est rencontré souvent, sont assez importants.

On peut soutenir dans ce cas que l'affectation des sommes recueillies en vue d'un but déterminé n'a pas été scrupuleusement respectée.

Mais l'Administration était tenue de laisser toute liberté aux œuvres de guerre pour l'emploi des ressources recueillies et l'on ne peut considérer que comme un abus de la liberté cette tendance, trop souvent manifestée par les œuvres, à la thésaurisation de leurs fonds.

CHAPITRE IV

RÉSULTATS DE L'APPLICATION DE LA LOI

Les enquêtes effectuées antérieurement et complétées par la tournée de 1923 ont permis à l'Inspection générale de se rendre compte des conditions dans lesquelles la loi du 30 mai 1916 a été appliquée jusqu'à la veille de son abrogation.

Le nombre des œuvres de guerre autorisées dans l'ensemble du territoire métropolitain s'est élevé jusqu'au 31 décembre 1923 à 3.306 dont 836 pour le département de la Seine et 2.470 pour les autres départements, se répartissant ainsi :

DÉPARTEMENTS	ŒUVRES
Ain	27
Aisne	5
Allier	28
Alpes (Basses-)	7
Alpes (Hautes-)	6
Alpes-Maritines	47
Ardèche	13
Ariège	10
Aube	23
Aude	24
Aveyron	19
Bouches-du-Rhône	81
Calvados	51
Cantal	13
Charente	21
Charente-Inférieure	33
Cher	9
Corrèze	16
Corse	5
Côte d'Or	37
Côtes-du-Nord	13
Creuse	11
Dordogne	35

DÉPARTEMENTS	ŒUVRES
Doubs	35
Drôme	20
Eure	28
Eure-et-Loir	19
Finistère	46
Gard	50
Garonne (Haute-)	22
Gers	12
Gironde	35
Hérault	49
Ille-et-Vilaine	45
Indre	13
Indre-et-Loire	20
Isère	54
Jura	22
Landes	10
Loir-et-Cher	11
Loire	116
Loire (Haute-)	14
Loire-Inférieure	34
Loiret	52
Lot	12
Lot-et-Garonne	13
Lozère	9
Maine-et-Loire	16
Manche	36
Marne	7
Marne (Haute-)	9
Mayenne	12
Meurthe-et-Moselle	24
Meuse	25
Morbihan	22
Nièvre	31
Nord	25
Oise	15
Orne	15
Pas-de-Calais	79
Puy-de-Dôme	16
Pyrénées (Basses-)	32
Pyrénées (Hautes-)	19
Pyrénées-Orientales	27
Rhin (Haut-)	8
Rhône	71
Saône (Haute-)	15
Saône-et-Loire	31

DÉPARTEMENTS	ŒUVRES
Sarthe	28
Savoie	23
Savoie (Haute-)	20
Seine-Inférieure	138
Seine-et-Marne	22
Seine-et-Oise	119
Sèvres (Deux-)	12
Somme	27
Tarn	21
Tarn-et-Garonne	11
Var	54
Vaucluse	68
Vendée	12
Vienne	14
Vienne (Haute-)	11
Vosges	13
Yonne	32

Pendant la même période, on a enregistré un certain nombre de refus de statuer opposés par les commissions de contrôle à des demandes émanant d'organisations qui ne remplissaient pas les conditions pour rentrer dans le cadre de la loi de 1916; œuvres ne faisant pas appel à la générosité publique ou n'ayant pas pour but de soulager des misères occasionnées par la guerre; associations relevant du régime de la loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuels, sociétés d'aide mutuelle formées par les réfugiés, blessés, etc...

En ce qui concerne les rejets proprements dits, motivés par l'absence ou l'insuffisance de garanties présentées par les fondateurs des œuvres, elles sont au nombre de 52 pour le département de la Seine et de 11 pour les autres départements.

Les retraits d'autorisation de faire appel à la générosité publique prononcés par le Ministre, après avis de la Commission de contrôle, ont été au nombre de 8 dont 6 pour le département de la Seine et 2 pour les autres départements.

Ces retraits ont été motivés notamment pour refus de se soumettre aux prescriptions de la loi et du décret réglementaire, relatives à la production des états financiers semestriels.

Les tribunaux judiciaires ont été saisis d'un certain nombre de plaintes contre les fondateurs ou directeurs d'œuvres régulièrement autorisées. Ces poursuites furent intentées soit à la requête de l'Administration, soit à la requête de membres des associations, soit même d'office par les parquets. Elles aboutirent plusieurs fois à des condamnations.

Ainsi, le Tribunal de Bordeaux a prononcé une condamnation à l'amende, avec sursis, pour défaut d'emploi des ressources, confor-

mément au but visé par la déclaration, et tenue irrégulière de la comptabilité. Le Tribunal de Montpellier a condamné le trésorier d'une œuvre à 3 ans de prison pour abus de confiance.

D'autre part, 16 groupements et 9 particuliers ont fait l'objet de poursuites judiciaires par application de l'article 9 de la loi (appel à la générosité publique sans avoir sollicité et obtenu l'autorisation).

Jusqu'à la fin des hostilités, les administrations préfectorales et les commissions de contrôle ont déployé, dans l'exercice de la mission délicate qui leur a été confiée par la loi, une activité particulièrement efficace.

Les demandes en autorisation ont été examinées dans l'esprit de « large bienveillance » qu'avait recommandé les instructions ministérielles.

Mais c'est surtout en matière de contrôle sur pièces que l'action des commissions s'est le plus heureusement manifestée.

La surveillance de la comptabilité des œuvres, exercée avec tact et méthode, a non seulement contribué à sauvegarder le patrimoine des victimes de la guerre, en en prévenant les gaspillages ou les emplois abusifs, mais aussi elle a permis de stimuler les énergies et de réveiller les inactives.

Le ralentissement de l'activité des commissions, depuis la cessation des hostilités, que l'Administration supérieure a pu regretter, montre, en tout cas, que dans l'esprit de ces assemblées comme dans celui du public, avec la guerre disparaissait la raison d'être de la législation exceptionnelle de 1916 et qu'il y avait lieu d'établir un régime normal de réglementation de la charité privée.

Les chiffres cités ci-dessus montrent quel effort a été accompli dans l'ensemble du territoire pour porter remède aux maux occasionnés par la guerre.

Les œuvres qui se sont créées ont essayé de venir au secours des combattants et de leurs familles, des victimes de l'invasion, le chômage occasionné par l'état de guerre, de nos compatriotes comme des autres alliés.

Aussi relève-t-on parmi ces institutions plusieurs catégories d'œuvres.

Œuvres en faveur des combattants.

Associations ayant pour but de procurer des vêtements chauds aux soldats du front;

Associations ayant pour but de leur envoyer des colis de vivres;

Foyers du soldat;

Sociétés d'hébergement des permissionnaires originaires des régions envahies;

Œuvres d'hospitalisation pour les soldats blessés ou malades;

Comités de ravitaillement installés dans les gares;

Œuvres en faveur des prisonniers de guerre;

Comités d'assistance aux militaires tuberculeux ou réformés pour tuberculose;

Œuvres d'assistance et de rééducation au profit des mutilés de guerre;

Œuvres d'assistance aux démobilisés.

Enfin on peut classer dans cette catégorie les œuvres fondées pour perpétuer le souvenir des morts de la guerre.

Œuvres en faveur des familles des combattants.

Associations pour venir en aide aux veuves et aux orphelins de la guerre;

Œuvres des pupilles de l'école publique, orphelins de la guerre;

Comités d'assistance aux familles des combattants et mobilisés.

Œuvres en faveur des victimes de l'invasion.

Comités de secours aux réfugiés;

Œuvres de placement des enfants des réfugiés;

Colonies de vacances;

Associations pour contribuer au relèvement des villages dévastés;

Œuvres pour la restauration des églises détruites.

Œuvres pour le soulagement des misères occasionnées par le chômage.

Soupes populaires;

Œuvres de placement des ouvriers et ouvrières;

Ouvroirs.

Œuvres en faveur des combattants et réfugiés alliés.

Comités d'assistance aux réfugiés belges;

Comités de secours serbes aux éprouvés de la guerre;

Comités en faveur des mobilisés italiens;

Œuvres des prisonniers russes et autres alliés;

Comités de secours aux volontaires arméniens;

Œuvres de placement des enfants serbes.

A part de très rares exceptions, la gestion des œuvres de guerre n'a donné lieu à aucun abus sérieux.

Les hommes et les femmes qui, au cours de la période des hostilités, ont entrepris la tâche de venir en aide aux innombrables victimes de la guerre, ont rempli ce devoir avec une abnégation et un dévouement auxquels il serait juste de rendre hommage.

Ce n'est pas que des critiques ou des réserves n'ont pu être faites, aussi bien par l'Administration que par la Commission de contrôle, sur la gestion et le fonctionnement de certaines œuvres.

La première de ces critiques a déjà été signalée. C'est la tendance de certaines œuvres à conserver leurs fonds et à se constituer ainsi un capital souvent assez important. Aujourd'hui encore on rencontre dans quelques départements des associations pour la protection des veuves et des orphelins qui possèdent des sommes s'élevant à plus de 4 ou 500.000 francs et dont elles n'emploient même pas la totalité des revenus.

L'Administration ne possède pas cependant le pouvoir d'obliger ces œuvres à disposer de leur capital. Tout au plus peut-elle veiller à ce que les fonds ne reçoivent pas une affectation contraire aux statuts et, au besoin, en cas de ralentissement sérieux de l'activité de l'œuvre, où imposer la dissolution.

Mais le problème se pose alors de la dévolution de l'actif, et cette opération, en présence de la jurisprudence adoptée en la matière, peut devenir encore plus désastreuse pour les intérêts des véritables bénéficiaires.

D'autres œuvres n'ont pas toujours respecté le principe en vertu duquel les fonds recueillis doivent être intégralement employés au but visé dans la déclaration (article 2 de la loi). Elles n'ont pas hésité — surtout depuis la fin des hostilités — par une interprétation très large de leurs statuts, à admettre au bénéfice des secours des catégories nouvelles de victimes de la guerre.

C'est ainsi que les associations fondées pour venir en aide aux orphelins de guerre ont étendu leur protection aux autres orphelins. Le sort de ces derniers est sans doute également digne d'intérêt.

Il n'en est pas moins vrai que la loi de 1916 n'a autorisé l'appel à la générosité publique, par les œuvres ou associations, qu'au profit des victimes directes de la guerre.

Les œuvres qui se trouvent dans ce cas peuvent rentrer dans la légalité en sollicitant la reconnaissance d'utilité publique, et l'Administration supérieure n'a pas manqué de leur recommander cette solution.

En vertu du même principe de la loi, rappelé ci-dessus (emploi intégral des sommes recueillies au but visé dans la déclaration), les commissions de contrôle ont eu l'occasion d'appeler l'attention de quelques œuvres sur la nécessité de restreindre dans la plus large mesure les frais généraux, notamment de personnel, d'installation, de matériel, etc....

La circulaire du 4 avril 1917 a d'ailleurs particulièrement insisté sur ce point en spécifiant que seules les organisations de quelque importance pouvaient légitimement employer un personnel rémunéré et engager les dépenses nécessaires à leur fonctionnement.

Il y a lieu d'ajouter que les administrateurs ont tenu le plus grand compte des observations faites à ce sujet et, sauf pour les œuvres qui ont donné lieu à des plaintes ou à des retraits d'autorisation, l'Administration intérieure des établissements de quelque importance a été assurée avec le minimum de frais.

Enfin, à peine est-il besoin de noter que la plupart des institutions de guerre ont été administrées et gérées bénévolement par leurs fondateurs qui n'ont ménagé pour l'œuvre entreprise ni leur temps, ni leur activité, ni leurs ressources.

En résumé, il résulte des constatations faites par l'Inspection générale et du contrôle exercé par l'Administration et les commissions de contrôle que le fonctionnement de l'immense majorité des œuvres de guerre a répondu à la confiance qui lui a été témoignée par l'autorité publique et la charité privée. Et l'on peut affirmer que les sommes considérables mises à leur disposition pour le soulagement des misères occasionnées par la guerre ont reçu leur affectation sacrée.

A la fin de l'année 1923 il restait encore plus de 200 œuvres de guerre non liquidées. Parmi ces œuvres, nombreuses sont celles qui ont cessé de fonctionner depuis longtemps. D'autres n'ont qu'une activité des plus restreintes.

Seules les œuvres qui s'occupent des veuves et des orphelins, des régions dévastées, et celles créées en vue de l'érection de monuments aux morts présentent un véritable intérêt et méritent de subsister.

L'Inspection générale exprime donc le vœu que l'Administration supérieure fasse toute diligence pour assurer la dissolution de toutes les organisations qui ont rempli le but en vue duquel elles ont été créées et de celles dont le maintien n'est plus justifié.

Conclusions.

Il a semblé qu'après la dernière enquête effectuée par l'Inspection générale sur l'application de la loi du 30 mai 1916 il était possible d'émettre une opinion sur l'utilité de cette législation et les résultats qu'elle a donnés.

La loi de 1916 a instauré un régime provisoire que les circonstances exceptionnelles de la guerre pouvaient seules légitimer.

On a prétendu qu'elle était en contradiction avec le principe de la liberté de la charité privée parce que les œuvres faisant appel à la générosité publique étaient soumises à l'autorisation préalable accordée par le pouvoir central, et ce mot d'autorisation sonne mal aux oreilles des partisans de la liberté.

Cette thèse, qui a été soutenue au cours de la discussion du Sénat, n'a pas triomphé. Le Gouvernement a rappelé que la liberté de la bienfaisance restait entière aussi bien pour les particuliers que pour les associations qui, conformément aux lois existantes, avaient le droit de consacrer leur activité et leur ressources au soulagement de toutes les misères.

Mais il était impossible à l'autorité publique, en présence de certains scandales, de se désintéresser du sort réservé aux fonds considérables que la générosité du public mettait sans réserve à la disposition

des œuvres de guerre. Il était nécessaire de faire rentrer dans la légalité des associations qui s'écartaient des prescriptions de la loi du 1er juillet 1901, en leur accordant, moyennant la formalité de l'autorisation, le droit de faire appel à la générosité publique.

On a pu exprimer des craintes sur le sort qui serait réservé à certaines œuvres ; formuler des réserves sur l'indépendance des organes administratifs chargés du contrôle de la loi ; dénoncer le danger éventuel de l'arbitraire administratif ; enfin se montrer sceptique sur la promesse faite que la loi serait essentiellement provisoire et qu'elle ne survivrait pas aux circonstances exceptionnelles qui en ont justifié le vote.

Les engagements pris par le Gouvernement, au cours de la discussion, et enregistrés par un honorable membre de la minorité au moment du vote sur l'ensemble de la loi, ont-ils été tenus ? A cette question on est en mesure aujourd'hui de répondre par l'affirmative.

Le choix des membres des commissions de contrôle, les directives qui leur ont été adressées, les conditions dans lesquelles les demandes des œuvres ont été examinées et les autorisations accordées, les mesures qui ont été prises pour assurer le contrôle de la loi : tout a été inspiré par un large esprit d'union sacrée.

Toutes les œuvres honnêtes, sans distinction ni réserve, ont obtenu l'autorisation de faire appel à la générosité publique.

Le contrôle de ces institutions s'est exercé aussi discrètement que possible et il n'a jamais constitué ni une gêne pour leur fonctionnement ni une ingérence dans leur administration.

Pendant toute la durée de la guerre, la loi de 1916 a eu une utilité et une efficacité incontestables.

La nécessité d'obtenir une autorisation préalable a mis un frein aux tentatives des exploiteurs professionnels de la charité.

Les œuvres qui ont reçu l'autorisation ont bénéficié d'une sorte de consécration officielle qui leur a assuré auprès du public une situation priviligiée.

D'autre part le public n'hésitait pas à répondre aux appels qui lui étaient adressés par ces œuvres, certain qu'il était du bon emploi des fonds recueillis.

Enfin il n'est pas douteux que, grâce aux mesures de contrôle prévues par la loi, les sommes considérables que la charité publique a mises à la disposition des œuvres n'ont pas été détournées de leur destination.

Ainsi, comme il a été déclaré, la loi a assuré un véritable régime de protection pour les œuvres, pour le public et pour les malheureuses victimes de la guerre.

Aujourd'hui la loi du 30 mai 1916 paraît avoir perdu beaucoup de son intérêt et de son utilité. L'immense majorité des œuvres a disparu.

Parmi celles qui existent, il y en a qui ne possèdent qu'une activité des plus médiocres, sinon nulle. Celles-là doivent disparaître.

Quant à celles qui ont fourni des preuves de leur vitalité et dont le maintien s'impose — elles ne sont pas nombreuses — il convient de les inviter à rentrer dans le droit commun en sollicitant la reconnaissance d'utilité publique.

Faut-il rappeler les engagements formels pris au cours de la discussion et qui limitaient la durée de la loi à la période des hostilités ?

Le Ministre de l'Intérieur, le Rapporteur de la loi et le Président de la Commission ont à plusieurs reprises déclaré que la loi proposée au Parlement était, dans l'esprit de ses promoteurs et du Gouvernement, une loi essentiellement temporaire, justifiée par les conditions exceptionnelles de la guerre et qui était appelée à disparaître avec elles.

Dans un article publié dans la *Revue philanthropique* (1) M. Paul Strauss, ancien Président de la Commission du Sénat, s'exprimait ainsi : « La loi sur le contrôle des œuvres de guerre, dont plus d'un incident a démontré l'utilité, doit prendre fin avec la période légale des hostilités. Des engagements formels ont été pris à cet égard auxquels nul ne songe à se soustraire. »

La haute autorité qui s'attache à l'opinion exprimée par l'ancien Ministre de l'Hygiène permet à l'Inspection générale d'insister dans sa conclusion pour l'abrogation rapide de la loi de 1916 et pour l'établissement d'un régime normal en faveur de la charité privée.

(1) 15 janvier 1919.

VII

ASSOCIATIONS

RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE

(M. Barton, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.)

En 1922 et 1923, l'Inspection générale a contrôlé nombre d'associations reconnues d'utilité publique. Déjà, au cours de la tournée de 1921, reprenant celle de 1912, elle avait été appelée à examiner les conditions dans lesquelles étaient exécutées par les bureaux des préfectures et sous-préfectures les prescriptions de la loi du 1er juillet 1901 et du règlement d'administration publique du 16 Août de la même année.

En ce qui concerne plus spécialement les associations reconnues d'utilité publique, les constatations de l'Inspection générale, ayant trait à l'application par l'autorité administrative des dispositions légales et réglementaires, firent apparaître des critiques. Après avoir noté, en effet, sur divers points précis, la carence du contrôle prévu, et souligné, en particulier, que dans des préfectures importantes, les fonctionnaires chargés du service, ignoraient jusqu'à l'existence de certaines associations, le rapport sur l'ensemble de la question se terminait par les considérations ci-après :

« En résumé, l'action et le contrôle de l'Administration sont tout à fait insuffisants. Ils ne se manifestent partiellement qu'en matière d'acceptation de dons et legs ou d'aliénation des biens dépendant du fonds de réserve ; en un mot : lorsque l'association est obligée de fournir un dossier à l'occasion d'une affaire qui ne peut être réglée que par l'intervention de l'autorité publique ».

« Le contrôle sur place et la surveillance prévus dans les statuts ne sont nullement organisés. Cette grave lacune ne permet pas de se faire une idée exacte et précise des conditions de fonctionnement intérieur des associations reconnues d'utilité publique ».

En 1922 et 1923, l'Inspection générale s'est efforcée de combler en partie la lacune constatée. Elle a été chargée, en effet, d'examiner sur place, dans l'ensemble de la France, l'organisation et le fonctionnement des associations reconnues.

Tout d'abord il est un point, au sujet du droit de contrôle, qui mérite de retenir l'attention. Beaucoup de statuts d'associations reconnues d'utilité publique antérieurement à 1901 ne contiennent aucune disposition relative à la présentation des pièces de comptabilité à toute réquisition du préfet ou de son délégué. Il est arrivé que certaines, pour cette raison, aient cru pouvoir refuser de fournir

leurs comptes à des préfectures qui n'ont pas insisté devant une attitude intransigeante.

Quant au contrôle sur place, un assez petit nombre d'associations antérieures à 1901 contiennent, dans leurs statuts, un article spécial relatif à la visite des délégués du Ministre. Toutefois, à défaut d'une clause expresse relative à ce droit de contrôle, il arrive que l'on trouve la phrase suivante : « l'Association est placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur » qui indique ainsi, implicitement, l'éventualité du contrôle.

Depuis 1901, les statuts des associations en instance de reconnaissance, que le Conseil d'État est appelé à examiner, doivent contenir une clause prévoyant formellement ce contrôle :

1° Par des délégués du Ministre de l'Intérieur ;

2° Par des délégués du Ministre après l'avis duquel la reconnaissance d'utilité publique a été accordée.

Il eût été non seulement opportun, mais encore juste, qu'après le vote de la loi de 1901 les statuts des associations antérieurement reconnues fussent obligatoirement mis en harmonie avec la législation et la réglementation nouvelles. Il n'en a malheureusement rien été. A la suite des observations présentées par l'Inspection générale, consécutives à la tournée de 1911, des instructions, du 25 août 1913, envisageaient cette modification des statuts.

« Il est possible, écrivait le Ministre aux préfets, que les statuts de certaines associations reconnues d'utilité publique avant 1901, ne prévoient pas l'envoi à l'Administration des comptes et du rapport annuel et ne contiennent aucune clause relative au contrôle du fonctionnement et de la comptabilité de l'association. De tels statuts ne sont pas conformes aux prescriptions du décret du 16 août 1901 (article 11) portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er juillet 1901.

« Il vous appartient, en vertu de ces dispositions, d'exiger la présentation sur place, à toute réquisition de votre part, des registres et pièces de comptabilité de ces associations et de consigner, dans un rapport qui sera classé au dossier de l'association, toutes les irrégularités que vous aurez relevées. Vous inviterez également lesdites associations à adresser une demande régulière de modifications de statuts de manière à les rendre conformes à la législation actuelle. »

L'Inspection générale a pu constater que cette invitation était demeurée lettre morte. Elle ne peut signaler que la tentative, non suivie d'effet, d'ailleurs, par suite de la guerre, d'une ou deux préfectures, animées d'un zèle louable mais infructueux. Aussi bien la plupart des modifications qui sont intervenues l'ont été sur la demande même des associations et pour d'autres raisons.

Sans doute, on peut discuter la valeur juridique de la circulaire précitée et ne pas se montrer surpris que plus de 10 ans après la promulgation de la loi de 1901, son effet n'ait pas été très grand. Il n'en demeure pas moins qu'on ne saurait admettre, par le fait d'associa-

tions reconnues d'utilité publique, les unes antérieurement, les autres postérieurement à 1901, une dualité de régime qui n'a jamais été ni dans l'esprit de la législation ni dans celui du Conseil d'État.

Quoiqu'il en soit, et par scrupule juridique, l'Inspection générale s'est surtout attachée aux associations dont les statuts prévoyaient un droit de contrôle formel, ou sur celles placées sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Il est arrivé, toutefois, pour diverses raisons, que des associations dont le contrôle n'était pas prévu par les statuts aient été visitées ; partout, les représentants qualifiés des œuvres se sont mis spontanément à la disposition des Inspecteurs généraux.

L'objet précis de la tournée comportait l'observation des statuts, l'application des règlements intérieurs, et une appréciation générale sur le fonctionnement de l'association.

Dans quelques départements, en particulier en Savoie, comme conséquence du traité de 1860, l'Inspection générale a rencontré des œuvres dont la situation juridique était assez imprécise et a pu apprécier, pratiquement, les difficultés de la distinction classique entre les établissements publics et les établissements reconnus d'utilité publique.

Il n'a pas été observé que des associations aient été, à proprement parler, détournées du but prévu par leurs statuts, mais il est arrivé de constater que l'activité de quelques œuvres s'était accrue sur certains points sans autorisation, en violation du principe traditionnel de la spécialité. C'est ainsi qu'une association dont le but consistait à entretenir un ouvroir y a annexé un refuge de vieillards ; qu'une autre, dont l'objet principal était le fonctionnement d'un asile de vieillards y a adjoint une clinique chirurgicale payante.

Fréquemment, les dispositions statutaires relatives à l'administration des associations sont perdues de vue. Les réunions du conseil n'ont pas lieu avec la régularité prévue ; le renouvellement des membres n'est pas effectué dans les délais impartis, les élections sont entachées de modalités de fait qui permettraient d'invoquer leur nullité.

Des délibérations sont parfois prises sans que le quorum prévu pour leur validité ait été atteint. Il a été également observé que des fonctionnaires rétribués et membres de l'association faisaient partie du conseil d'administration, et, qu'enfin, les assemblées générales dont les réunions doivent être au moins annuelles n'ont pas été convoquées, pour certaines associations, depuis plusieurs années.

Au cours de la tournée de 1921, lors des vérifications effectuées dans les bureaux des préfectures, il avait été observé que les rapports annuels et les comptes ne se trouvaient qu'exceptionnellement dans les dossiers, mais il n'avait pas été possible, en raison des défaillances trop souvent constatées dans les services, d'affirmer que ces documents n'avaient pas été envoyés par les œuvres.

Les déclarations négatives faites à cet égard par les représentants

des associations, permettent d'être, à l'heure actuelle, beaucoup plus catégorique sur la non application presque générale de cette prescription.

La tenue matérielle de la comptabilité appelle diverses critiques. L'Inspection générale se plait sans doute à reconnaître à cet égard, le soin vigilant apporté par de nombreux trésoriers, mais par contre, combien de comptabilités inexistantes ou trop compliquées ! Certaines œuvres importantes ont une comptabilité rudimentaire, beaucoup trop sommaire, alors que celle de toutes petites associations est tenue en partie double, ce qui est parfaitement inutile. Ailleurs, fait beaucoup plus grave, un Inspecteur général a trouvé trace d'omissions volontaires destinées à cacher la véritable situation financière de l'association.

Il a été enfin présenté des comptabilités si mal tenues qu'il a été impossible aux fonctionnaires chargés du contrôle de discerner l'actif réel.

L'existence d'une comptabilité matières, même rudimentaire, n'a été que très rarement observée, y compris dans des établissements où, cependant, elle paraissait s'imposer au premier chef.

Il convient de remarquer d'ailleurs, qu'aucune disposition réglementaire n'a prévu les formes de la tenue matérielle de la comptabilité des associations. Il y a là une lacune qu'il serait peut-être opportun de combler, en s'inspirant, par exemple, des principes prévus pour la tenue de la comptabilité des œuvres de guerre.

Pour la première fois, en 1922 et 1923, l'Inspection générale a été amenée à visiter, dans une tournée d'ensemble, des œuvres privées, en particulier, des œuvres d'assistance et de bienfaisance, hospitalisant des mineurs, des indigents, des valides, des malades ou des vieillards.

Dans cet ordre d'idées elle a rencontré certes, un chiffre réellement important d'œuvres méritant indiscutablement, à tous égards, tant par leurs moyens que par leurs résultats, le titre d'établissements d'utilité publique. Elle a eu, par contre, l'occasion d'en voir un nombre relativement élevé d'autres, dont le but très limité et la précarité des moyens matériels ne paraissaient pas justifier cette « reconnaissance d'utilité publique » dont le titre seul est lourd de promesses.

Les rapports particuliers des Inspecteurs généraux contiennent nombre de remarques et d'observations qui ne sauraient trouver place dans ce rapport, mais qui ont montré tout l'intérêt que pouvait présenter le vote de la loi en instance devant le Parlement sur le contrôle des œuvres privées.

Dans l'ensemble, ces rapports particuliers ne renferment que peu d'observations concernant les bâtiments, qui sont ordinairement tenus d'une façon satisfaisante et répondent généralement à leur destination.

Toutefois, sans demander que des améliorations trop coûteuses soient effectuées, il serait grandement souhaitable que certains aménagements, commandés par le souci de l'hygiène, fussent apportés dans de nombreux établissements.

Les soins de propreté corporelle sont trop rarement donnés dans de bonnes conditions. Des lavabos, des water-closets n'existent pas partout, ou sont insuffisants. Trop peu d'établissements possèdent une salle de bains ou de douches convenablement installée. Parfois, il existe une baignoire, mais qui ne sert qu'exceptionnellement. Dans un certain nombre d'orphelinats, les bains sont donnés à l'extérieur, à raison de 2 ou 3 par an, chiffre qui se passe de commentaires.

Le régime alimentaire appelle en général, peu d'observations.

La fréquentation scolaire est, dans l'ensemble, convenablement assurée.

Par contre, peu d'œuvres reconnues d'utilité publique hospitalisant des mineurs attribuent à ces derniers un pécule, au double titre de récompense et d'encouragement pour leur conduite et leur travail. Dans certains établissements ou l'octroi d'un pécule était expressément prévu par les statuts, des Inspecteurs généraux ont constaté que les sommes allouées étaient sensiblement inférieures aux dispositions statutaires.

De telles remarques montrent combien désirable et opportune pourra être dans la nouvelle loi sur le contrôle des œuvres privées, la réglementation précise de cette question de pécule.

* * *

En matière d'associations reconnues d'utilité publique il serait malaisé, dans un rapport d'ensemble, d'aller au-delà des brèves notations qui précèdent.

Ces œuvres présentent, en effet, une diversité qui se prête mal, en ce qui concerne leur fonctionnement, à des aperçus synthétiques, et l'on ne saurait, par contre, ici, entrer dans des détails qui deviendraient trop particuliers à telle ou telle association.

D'ailleurs, le présent rapport est, surtout, un complément de celui qui a été publié en 1922 et qui traitait de toute la loi de 1901.

Comme conclusion, il ne faudrait pas que les observations de l'Inspection générale, telles qu'elles viennent d'être formulées, prêtassent à malentendu quant à l'appréciation qu'il convient de porter, en dernière analyse, sur les œuvres dont il s'agit.

L'intérêt qui s'y attache peut être concrétisé par ce fait que, à se limiter aux sommes réparties depuis 4 ans, après la guerre, les subventions des Ministères de l'Hygiène sociale et de l'Intérieur ont dépassé, pour les associations d'utilité publique, le total de 31.000.000 de francs.

L'Inspection générale souscrit à ces marques de haute sollicitude en soulignant simplement qu'elles justifient, à elles seules, le contrôle de l'Administration supérieure.

RAPPORTS DÉLIBÉRÉS ET ADOPTÉS

PAR LE

COMITÉ DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX

DES SERVICES ADMINISTRATIFS

MM. Rondel (président en 1923), Faivre (président en 1924), Horteur, Winter, Rouvier, Imbert, Plytas, Dequidt, Mossé, Inspecteurs généraux ; Louvel, Gravereaux, Capart, Sarraz-Bournet, Raynier, Breton, Inspecteurs généraux adjoints.

Soit transmis, conformément à l'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923 à MM. les Ministres de l'Intérieur, du Travail et de l'Hygiène, et de la Justice (Administration pénitentiaire).

L'Inspecteur général,
Chef du Service central de l'Inspection générale,

ARMAND IMBERT.

MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 270 S

H 345-5

Rapport publié au Journal officiel, *conformément au règlement d'administration publique du 19 janvier 1923.*

F 2 F 1 7

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'HYGIÈNE, DE L'ASSISTANCE ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALES

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE (Ministère de la Justice.)

RAPPORT

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE – Médiathèque Gabriel Tarde

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
1925

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 1907, 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. du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, et, pour l'Administration pénitentiaire, de la Justice) et publié, soit intégralement, soit par extraits, au *Journal officiel*. »

Ledit rapport traite cette année les questions suivantes :

I. — Personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures et contribution de l'État aux dépenses de ce personnel (page 5);

II. — Caisses départementales de retraites (page 61);

III. — Règlement de comptes entre l'État et les communes des départements libérés (page 93);

IV. — Les établissements nationaux de bienfaisance (page 119);

V. — Les services départementaux d'hygiène (page 195);

VI. — Le travail dans les maisons centrales (page 269);

VII. — Les patronages pénitentiaires et, spécialement, les patronages de mineurs (page 293).

D'autres questions, examinées au cours de la tournée de 1924, figurent pour complément d'enquête au programme de 1925 et seront traitées dans le prochain rapport d'ensemble avec les matières des inspections de cette dernière année.

RAPPORT D'ENSEMBLE

DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

SOMMAIRE :

I. — *Personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures et contribution de l'État aux dépenses de ce personnel* (page 5) ;

II. — *Caisses départementales de retraites* (page 61) ;

III. — *Règlement des comptes entre l'État et les communes des départements libérés* (page 93) ;

IV. — *Les établissements nationaux de bienfaisance* (page 119) ;

V. — *Les services départementaux d'hygiène* (page 195) ;

VI. — *Le travail dans les maisons centrales* (page 269) ;

VII. — *Les patronages pénitentiaires et, spécialement, les patronages de mineurs* (page 293).

RAPPORTS DÉLIBÉRÉS ET ADOPTÉS

PAR LE

COMITÉ DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX

DES SERVICES ADMINISTRATIFS

MM. ~~Rondel~~, ~~Faivre~~ (président en 1924), Horteur (président en 1925), Winter, Rouvier, Imbert, Plytas, Dequidt, Mossé, Louvel, Inspecteurs généraux ; Gravereaux, Capart, Sarraz-Bournet, Raynier, Breton, Inspecteurs généraux adjoints ; Santenoise, Inspecteur. X.... X....

Soit transmis, conformément à l'article 15 du règlement d'administration publique du 19 janvier 1923 à MM. les Ministres de l'Intérieur, du Travail et de l'Hygiène, et de la Justice (Administration pénitentiaire).

L'Inspecteur général,
Chef du Service central de l'Inspection générale,

ARMAND IMBERT.

I

PERSONNEL DES BUREAUX

DES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES

ET CONTRIBUTION DE L'ÉTAT

AUX DÉPENSES DE TRAITEMENT DE CE PERSONNEL

(M. Mossé, Inspecteur général, Rapporteur.)

Dans le rapport d'ensemble de 1922, consécutif à la tournée entreprise au lendemain de l'entrée en vigueur des lois des 1er et 20 avril 1920, sur le personnel des préfectures et sous-préfectures, l'Inspection générale a laissé prévoir que des tournées ultérieures seraient nécessaires pour assurer la mise au point et obtenir la solution de tout un ensemble de questions qu'elle n'avait pas pu traiter à fond.

A cette époque, en effet, on n'était pas encore sorti de la période de tâtonnement qui accompagne habituellement les réformes de cette nature et la substitution d'un régime uniforme à la diversité des pratiques antérieures faisait naître une série de problèmes qu'il importait de dégager nettement avant d'essayer de résoudre.

La mise au point supposait soit l'abrogation de dispositions législatives devenues désuètes, soit, au contraire, la préparation de textes réglementaires pour combler des lacunes. Dans ce sens, au point de vue administratif, l'Inspection avait exprimé le vœu que des règles d'ensemble fussent tracées quant à l'importance comparative des effectifs des bureaux des préfectures, et qu'un statut général de ce personnel vînt se substituer au particularisme des statuts locaux. Au point de vue financier, l'Inspection insistait sur la nécessité d'englober dans un chapitre unique toutes les dépenses de personnel demeurées éparses, par suite du maintien en vigueur d'anciens textes, malaisément conciliables avec la loi de 1920.

Pour ces deux questions, le rapport de 1922 faisait remarquer que les tournées ultérieures de l'Inspection générale, appelées à s'échelonner sur plusieurs années, ne seraient pratiquement opérantes qu'autant que ces deux problèmes auraient reçu une solution.

Sans nier l'importance et le profit financier de la tournée de 1924, il n'est pas possible d'en tirer tout le parti désirable; et ceci pour deux motifs, qui paraissent au premier abord contradictoires, mais que nous allons préciser, et qui sont, l'un, que les dispositions légis-

latives financières ne sont pas encore intervenues, l'autre, que les dispositions réglementaires administratives le sont déjà.

Les dispositions législatives financières tendant à unifier le mécanisme budgétaire de la rétribution du personnel des préfectures eussent apporté la clarté indispensable pour éviter les enchevêtrements de comptes, les doubles emplois et permettre d'établir, sans contestation possible, les charges respectives du budget de l'État et de celui des départements dans ces dépenses. Elles devaient supposer, notamment, la disparition des dépenses de personnel dans les frais d'administration des lois d'assistance et d'hygiène, c'est-à-dire d'un expédient par lequel l'État s'associe indirectement à des charges de personnel, expédient inutile depuis qu'il en prend, à tous les degrés, sa part directe.

Cet ajustement financier n'étant pas intervenu, toutes les difficultés inhérentes à la coexistence de cette pluralité de mécanismes sont demeurées ce qu'elles étaient au détriment du contrôle, et la tournée de 1924 s'en est ressentie.

Quant aux dispositions réglementaires destinées, au point de vue administratif, à remanier, d'après des règles uniformes, la situation du personnel des préfectures, et au sujet desquelles le rapport de 1922 s'était borné à poser quelques principes généraux, renvoyant aux observations de la tournée ultérieure le soin de dégager les bases du règlement futur, celles-là, après avoir donné lieu, en 1922, de la part de l'Administration centrale, à des tentatives de mise au point, ont surgi, à la date du 6 octobre 1924, sous l'empire de considérations exclusivement budgétaires et sous la forme d'une circulaire, mais laissant en suspens plusieurs points importants.

Ceci dit, et quelle que soit l'étendue des perfectionnements à poursuivre et qui vont être suggérés dans ce rapport, l'Inspection générale estime que des améliorations notables ont déjà été réalisées et que, par rapport à la situation si confuse observée en 1921, on est aujourd'hui en présence d'une réglementation mieux comprise, mieux appliquée et d'un état de choses en progrès.

Comme il a été fait dans le rapport de 1922, les observations qui vont suivre seront présentées sous deux rubriques : l'une relative aux questions administratives, l'autre aux questions financières.

I. — Questions administratives.

LES CADRES ET LES EFFECTIFS

Enquête comparative de l'Inspection générale.

La fixation des cadres et des effectifs intéresse non seulement le fonctionnement administratif des bureaux des préfectures, car le nombre et les grades des employés devraient être proportionnés à l'importance respective des départements à administrer, mais elle a

de profondes répercussions financières, puisque de ce nombre et de ces grades dépend le coût des dépenses.

Le rapport de 1922 ne s'était pas longuement étendu sur ce point. Après avoir rappelé que l'article 3 de la loi s'était borné à prévoir des cadres et des effectifs minima (à savoir 2 divisions, ayant au moins 2 bureaux comprenant au moins 1 chef et 3 employés dont 2 rédacteurs), il rappelait que la loi avait laissé à l'initiative du préfet, le soin de déterminer le chiffre réel des employés dans chacun de ses services, par arrêté pris en conformité d'une délibération du Conseil général soumise à l'approbation ministérielle.

Or, les inspecteurs généraux avaient constaté que, de cette déconcentration, il était résulté, en maints endroits, des défauts de concordance que des comparaisons rendaient frappantes entre l'importance des effectifs en fonctions et le rang qu'occupaient les préfectures les unes par rapport aux autres.

Après en avoir donné les exemples les plus saillants, le rapport esquissait une sorte de plan destiné à amorcer une réforme basée sur un ajustement plus sérié des cadres et des effectifs avec l'importance réelle de chaque département, et, par suite, avec ses besoins administratifs reconnus.

Il apparaissait à l'Inspection générale que plusieurs éléments devaient être pris en considération. D'abord la classe actuelle assignée à chaque préfecture, ensuite, le chiffre de la population du département, le nombre de ses communes, peut-être son étendue superficielle, l'existence, à côté d'un chef-lieu d'importance moyenne ou faible, de grosses sous-préfectures comme dans le Var, le Finistère, la Marne, la Manche, le Haut-Rhin.

Elle pensait qu'à chacun des éléments ci-dessus il serait possible d'attribuer des coefficients dont le rapprochement aurait permis d'obtenir, aussi approximativement que possible, le rang que méritait chaque département dans la classification projetée.

C'était là, il ne faut pas se le dissimuler, un travail extrêmement délicat, qui devait s'accompagner, dans la plupart des cas, d'une comparaison aussi détaillée que possible de la besogne effective réalisée dans chaque préfecture au cours d'un même intervalle de temps.

Pour permettre de s'engager dans cette voie, les Inspecteurs généraux, au cours de leur tournée de 1924, étaient invités à recueillir sur place tout un ensemble de renseignements de cette nature, en particulier pour les préfectures comportant un nombre de divisions paraissant, à priori, ne pas correspondre à leur rang dans la classification actuelle : telles les préfectures de 3e classe ayant plus de deux divisions et les préfectures de 2e classe en ayant plus de trois. Il en allait de même pour le nombre des employés en fonctions dans chaque division et dans chaque bureau, puisqu'ici encore, il n'existe aucune limitation législative.

Les renseignements rapportés par les Inspecteurs généraux à ce point de vue ont été souvent très édifiants.

On peut observer, par exemple, que des départements comme le

Gard (1re classe) et le Cher (2e classe) qui ont chacun 4 divisions, ne comptent, le premier, que 396.169 habitants et 352 communes, le second que 304.000 habitants et 293 communes, ce qui les classe assez loin derrière toute une série de départements qu'ils égalent néanmoins sous le rapport des effectifs.

Voici de même la Charente-Inférieure (2e classe) qui a aussi 4 divisions, avec 418.310 habitants et 482 communes, le Morbihan qui a 3 divisions (et un service d'assistance qui en constitue en réalité une 4e), avec 546.047 habitants et 259 communes.

On peut également hésiter sur le maintien de 3 divisions dans des départements de 3e classe comme la Nièvre qui n'a que 270.000 habitants et 313 communes, la Savoie (235.000 habitants et 330 communes), l'Eure-et-Loir (251.259 habitants et 426 communes), l'Allier (371.000 habitants et 321 communes), le Var (322.945 habitants et 149 communes), l'Yonne (272.000 habitants et 486 communes), les Ardennes (277.811 habitants et 503 communes), la Meuse (207.509 habitants et 586 communes), la Charente (317.621 habitants et 426 communes), le Vaucluse (219.602 habitants et 150 communes), la Vendée (397.292 habitants et 306 communes).

Certains services, tels que le bureau du Cabinet et le Service d'assistance, sur lesquels ce rapport aura à revenir, ont été signalés dans plusieurs départements comme manifestement pléthoriques. Par exemple : dans la Nièvre, l'assistance avec 3 chefs de bureau, 7 rédacteurs et 7 dactylographes; dans le Morbihan, l'assistance encore avec 1 chef de bureau, 7 rédacteurs, 8 expéditionnaires, 2 auxiliaires, sans compter le personnel d'État de l'inspection.

Par ailleurs, on trouvait une augmentation de personnel, par rapport à 1914, que l'accroissement des travaux ne paraissait pas pleinement justifier; ainsi dans l'Hérault, où les rédacteurs sont passés de 15 à 25 et les expéditionnaires de 17 à 28.

Il s'est même rencontré des départements de très faible importance comme les Basses-Alpes et les Hautes-Alpes où cette augmentation de personnel n'a été réalisée que pour respecter les dispositions légales qui, à défaut de maxima, ont édicté des minima d'employés pour les divisions et pour les bureaux; de sorte qu'on rencontrait jusqu'à des emplois de rédacteurs tenus par des chefs de bureau dont on aurait pu se passer, ce qui est une conséquence au moins curieuse du souci d'appliquer les textes.

La proportion des chefs de bureau par rapport au personnel subalterne est trop souvent encore excessive; ainsi dans l'Eure 14 chefs de bureau et 18 rédacteurs.

Des sous-préfectures n'échappaient pas, cela va sans dire, à la tendance à l'exagération. C'est le cas, par exemple, de Lure, avec 2 chefs de bureau, 2 rédacteurs, 3 expéditionnaires, 1 dactylographe, 2 gardiens de bureau; de Saint-Amand avec 1 chef de bureau, 3 rédacteurs et 1 expéditionnaire.

Tels sont, au hasard, quelques exemples des anomalies relevées par l'Inspection générale au cours de son étude comparative de

l'organisation des bureaux des préfectures et sous-préfectures sous le rapport du nombre des divisions et de l'importance du personnel.

Poussées à fond, ces comparaisons auraient pu servir, et elles y étaient destinées, à dresser une sorte d'échelle hiérarchique des départements qu'il eût suffi de scinder ensuite en trois ou quatre tronçons pour constituer des groupes de départements justifiant l'existence d'un certain nombre de divisions (2, 3, 4 et au-dessus).

Circulaire du 26 octobre 1924.

Le travail ci-dessus envisagé a perdu de son utilité, depuis la circulaire du 26 octobre 1924. Celle-ci a été prise à la suite des conclusions de la Commission instituée au Ministère de l'Intérieur, par application de l'article 102 de la loi de finances du 30 juin 1923, en vue de procéder à une revision générale des cadres, d'étudier les modifications susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des rouages administratifs ainsi que les réformes à appliquer aux méthodes de travail.

La circulaire du 26 octobre 1924 n'a pas remanié la classification actuelle des préfectures, en tenant compte de l'ensemble des éléments ci-dessus, ainsi que proposait de le faire l'Inspection générale, comme conclusion au travail dont il a été présenté l'ébauche; mais elle a décidé que les préfectures de 1re classe auraient désormais 4 divisions, celles de 2e : 3, celles de 3e : 2.

Après avoir édicté ce premier maximum, elle a limité au sein de chaque préfecture le nombre des employés, à l'exception des gardiens de bureau, huissiers, concierges et gens de service.

Elle a pris pour base de ses évaluations le nombre des communes des départements et, pour corriger ce que ce critérium pouvait avoir de trop absolu, elle en a fait intervenir un second : le chiffre de la population; mais elle n'a pas été plus loin.

De cette combinaison, il est résulté la réglementation ci-après :

Le chiffre maximum des employés est désormais fixé à 25 dans les départements ayant moins de 300 communes; au-dessus de 300 communes, ce chiffre est augmenté de 5 par 100 communes; soit 30 pour 400, 35 pour 500, etc...

Voilà pour le premier critérium. Quant au second (population), il a pour effet d'accroître le chiffre ci-dessus :

a) de 3 employés pour les départements comportant de 2 à 300.000 habitants;

b) de 4 employés par 100.000 jusqu'à 500.000 (soit 7 pour 400.000, 11 pour 500.000);

c) de 5 employés au-dessus de 500.000 (16 pour 600.000, 21 pour 700.000).

Certaines préfectures sont mises à l'écart et autorisées à avoir un maximum d'employés supérieur. Ce sont : le Nord qui peut avoir

110 employés (actuellement 214); les Bouches-du-Rhône 75 (actuellement 117); la Gironde, le Pas-de-Calais, le Rhône la Seine-Inférieure et la Seine-et-Oise 80 (actuellement 109).

Quant aux chefs de bureau (à l'exception de ceux du greffe, du cabinet du préfet et des archives) ils ne peuvent dépasser le quotient obtenu par la division du nombre d'employés par le chiffre 5.

Ces suppressions d'emplois, aux termes de la circulaire, doivent s'effectuer progressivement et par suite de mises à la retraite.

Veut-on avoir un aperçu du résultat que donnera l'application de ce texte à certains départements choisis parmi ceux où des compressions ont paru s'imposer :

Le Morbihan a actuellement : 3 chefs de division; 13 chefs de bureau; 39 rédacteurs, expéditionnaires et dactylographes.

Il possède 259 communes et sa population est de 546.047 habitants.

Il aura droit à 2 chefs de division et à un personnel d'employés de $25 + 15 = 40$.

Il peut avoir ($40 : 5 =$) 8 chefs de bureau.

Il perdra 1 chef de division et 5 chefs de bureau.

La Charente-Inférieure a actuellement : 3 chefs de division; 17 chefs de bureau; 47 rédacteurs et expéditionnaires.

Elle a 482 communes et 418.310 habitants.

Elle aura désormais 2 divisions et un personnel d'employés de $35 + 11 = 46$. Ce qui lui permet 10 chefs de bureau.

Elle perdra : 1 chef de division, 7 chefs de bureau et 1 rédacteur ou expéditionnaire.

Le Var a actuellement : 3 chefs de division ; 9 chefs de bureau; 29 rédacteurs et expéditionnaires.

Il possède 149 communes et 322.945 habitants. Il aura droit à 2 divisions et à $25 + 7 = 32$ employés. En outre, 4 chefs de bureau. Il perdra 1 chef de division et 5 chefs de bureau.

Il convient d'ajouter que la circulaire a pris soin de décider qu'en aucun cas des augmentations de personnel ne pourraient résulter des évaluations ci-dessus car, rien que dans les exemples cités plus haut, on peut voir que le Morbihan pourrait gagner 1 rédacteur ou expéditionnaire, et le Var 3.

Il est difficile à l'Inspection générale de se prononcer sur les mérites d'une réforme qui n'est pas encore appliquée. Son rôle est en effet d'exercer un contrôle à postériori. Elle peut se croire dispensée de prévoir, ce qui est le fait des services qui administrent. Elle ne croit pas, toutefois, courir le risque d'être trop bruyamment démentie par les faits en pressentant que les instructions qui viennent d'être analysées rencontreront pas mal de résistances et soulèveront des difficultés.

Certes, l'Inspection générale adhère sans réserve au principe de compression et d'ajustement dont s'est inspirée la Direction du Personnel dans l'élaboration de cette circulaire. Malgré cela elle

ne peut se défendre, relativement à ses conséquences, de quelque inquiétude.

D'abord, l'ajustement si rigoureux du nombre des divisions aux classes actuelles des préfectures tient-il un compte bien exact de l'importance respective de chacune d'elles, étant donné qu'on assiste parfois au passage d'un département d'une classe à une autre pour des motifs qui ne sont pas toujours tirés d'une modification de leur valeur économique.

N'y a-t-il pas à l'inverse, des départements de 2e classe, comme le Finistère, plus étendus (794.477 hectares), plus peuplés (490.560 habitants), possédant plus de communes (472), que d'autres qui sont de 1re classe comme l'Ile-et-Vilaine ou le Puy-de-Dôme ?

Il est malheureusement certain que l'ajustement du nombre de divisions aux classes actuelles des préfectures ne correspondra pas toujours à l'importance respective réelle des départements les uns par rapport aux autres.

Dans l'intervention des éléments : chiffre des communes et population, qui ont pour effet d'accroître le nombre de base des employés, fixé à 25, et qui sont comptés, le premier, de 100 à 100 communes, le second, de 100.000 à 100.000 habitants, comment se fera le calcul pour les chiffres intermédiaires ? soit 50 communes, 50.000 habitants. Dans le premier cas, le département a droit à 5 employés de plus par 100 communes ; dans le second, à 3 (ou à 4) par 100.000 habitants. Quid pour 50 communes ou pour 50.000 habitants ? Aura-t-il droit au même chiffre que pour 100 communes et 100.000 habitants ou à la moitié ? Si c'est le même chiffre, 101 communes donneront le même effectif que 199. Si c'est un chiffre proportionnel intermédiaire, il ne sera pas toujours possible d'obtenir un rigoureux pourcentage.

Enfin, la division du nombre des employés par le chiffre 5 pour donner le maximum des chefs de bureau sera parfois malaisée. Quid d'abord, si ce chiffre n'est pas exactement divisible par 5. Voici le Var avec 32 employés. A-t-il droit à 4 ou à 5 chefs de bureau ? D'autre part, ne voit-on pas tout de suite que les minima de la loi de 1920 ne vont pas toujours pouvoir être observés. Ils ne le seront pas dans le Var, eût-il droit à 5 chefs de bureau et non pas à 4, puisque la loi de 1920 veut, d'une part, qu'il y ait 2 chefs de bureau par division et au moins 2 divisions, soit 4 chefs de bureau à la préfecture envisagée et qu'elle veut aussi qu'il y ait un secrétaire, ayant le grade de chef de bureau, dans chaque sous-préfecture. Or, le Var a deux sous-préfectures : Toulon et Brignolles, ce qui exige 6 chefs de bureau.

Pareille situation se retrouve dans toute une série de départements et en particulier dans ceux qui ont un nombre relativement élevé de sous-préfectures. C'est le cas pour certains départements de 3e classe comme le Gers et les Basses-Alpes.

Le Gers, a actuellement 10 chefs de bureau et 25 employés de grade inférieur. Comme il a 194.000 habitants et 466 communes, il aura droit à $25 + 10 = 35$ employés et 7 chefs de bureau. S'il en

place 4 à la préfecture, comme le veut la loi, il ne peut pas en avoir également 4 dans les sous-préfectures, et ainsi, si la circulaire est respectée, c'est la loi qui ne le sera plus.

Ces exemples ne sont donnés que pour montrer que, pour opportune qu'apparaît la réglementation nouvelle, elle est encore loin d'avoir résolu toutes les difficultés.

Peut-être, l'Administration centrale, visiblement prise de court à la suite du rapport de la Commission des économies, et contrainte de préconiser des mesures immédiates, n'a-t-elle pas disposé d'éléments documentaires suffisants pour mettre au point une réglementation étayée sur le résultat d'une enquête approfondie.

Il y aurait eu intérêt, dès la publication du rapport de l'Inspection, en 1922, traçant le plan général de la réforme nécessaire, à se mettre à la besogne et à ne pas s'arrêter en chemin. Car, s'il est vrai, ce rapport va y revenir, que la Direction du Personnel n'a pas manqué, dès 1922, de mettre en chantier un projet d'arrêté type qui résolvait non seulement les questions ci-dessus, mais bien d'autres qui restent encore à résoudre, ses travaux ont été interrompus alors qu'ils étaient sur le point de porter leurs fruits.

Quoi qu'il en soit, le principal regret que fait naître la réglementation nouvelle est qu'elle se trouve contenue dans une simple circulaire où l'Administration, d'une part, et les intéressés, de l'autre, risquent de ne puiser, l'une, que trop peu de force, les autres, que des droits insuffisants pour en obtenir la rigoureuse application.

Arrêté type.

Autrement impérative aurait été, comme l'Inspection générale le demandait dans son rapport de 1922, et comme on a tenté de le faire, une réglementation reposant sur la confection d'arrêtés types et sanctionnés par un décret pris en forme de règlement d'administration publique.

Sur les avantages qu'aurait présentés, issue d'une telle procédure, une semblable réglementation, non seulement préconisée par l'Inspection générale mais encore réclamée par l'Association amicale du personnel des préfectures et sous-préfectures, l'attention de la Direction du Personnel s'est, disions-nous, assez longuement arrêtée.

Une circulaire du 3 mai 1922, constatant que « les divergences parfois profondes qui s'accusent entre les règlements intérieurs des préfectures ne sont pas sans présenter de nombreux inconvénients », annonçait aux préfets l'envoi d'un projet de règlement type destiné à être substitué, après examen, aux règlements préfectoraux en vigueur et sur lequel l'avis des préfets était demandé. Ce projet était extrêmement complet, puiqu'à coté de la fixation de cadres et d'effectifs maxima, il réglait la question des concours, de l'avancement, des traitements et de la discipline.

Mais l'Administration centrale n'a pas persévéré dans cette voie. A la date du 16 décembre 1922, en effet, une seconde circulaire

faisait savoir aux préfets qu'il « résultait de l'ensemble des observations présentées à ce sujet que l'adoption d'un tel règlement ne paraissait pas réalisable dans les conditions actuelles et serait de nature à présenter plus d'inconvénients que d'avantages ».

En conséquence, la Direction du Personnel décidait de laisser aux préfets, d'accord avec leurs Conseils généraux, le soin de prendre, en dehors des questions réglées par la loi du 1er avril 1920 ou du décret du 17 juillet suivant, toutes les dispositions que leur paraîtraient justifier les besoins et les ressources de leur département.

Pour le surplus, la Direction du Personnel se bornait à adresser aux préfets, sous forme de conseils d'un caractère général, une invitation à réduire « à 2 le nombre des divisions dans les préfectures de faible importance et à 3 dans celles d'importance moyenne », à veiller à l'observation de la loi, en ce qui concerne le nombre minimum d'employés dans les bureaux, à éviter la création de bureaux non rattachés à des divisions, et en particulier de bureaux ou même de divisions de cabinet des préfets quand l'effectif ne le comportait pas, et enfin à se montrer réservés dans l'institution des directions d'assistance dont la légalité était alors soumise à l'appréciation du Conseil d'État.

Ainsi qu'on le voit, à la procédure préconisée par l'Inspection générale et au texte impératif proposé par elle, avaient été substituées un certain nombre de recommandations demeurées assez imprécises et qui, comme les Inspecteurs ont pu s'en rendre compte et comme c'était d'ailleurs à prévoir, n'ont presque nulle part été suivies.

L'attention des Inspecteurs généraux a été appelée, au cours de la tournée de 1924, sur les objections qu'avaient pu faire les préfets au projet d'arrêté type. Ils ont pris connaissance dans les préfectures de la correspondance échangée à cet égard avec l'Administration centrale et avaient à apprécier les arguments opposés à la tentative d'unification qu'eut réalisée l'arrêté type.

Or, si la tournée n'a pu porter, en fait, que sur une soixantaine de départements, de toutes classes et régions, il n'en reste pas moins qu'il n'a été relevé aucune opposition formelle au projet d'arrêté type. Sans doute, certains préfets ont soulevé quelques objections à certaines dispositions particulières contenues dans cet arrêté, mais de critiques de principe, réellement appuyées sur des raisons de fond, les Inspecteurs généraux n'en n'ont pas rencontrées.

Le règlement type élaboré par l'Administration centrale et qui devait être soumis à l'examen du Conseil d'État déterminait, après avoir énuméré les services constituant une préfecture, le chiffre de ses chefs de division, chefs de bureau, rédacteurs ou rédacteurs principaux, expéditionnaires, dactylographes, huissiers, gardiens de bureau et concierges, et il en prévoyait la répartition dans chaque service et dans chaque bureau.

De même pour les sous-préfectures.

Il abordait ensuite le mécanisme du recrutement du personnel, fixait notamment la limite d'âge des concurrents ainsi que les conditions de la mise au concours des places vacantes. Il donnait la nomenclature des pièces à fournir par les candidats, déterminait la composition des jurys, établissait un programme commun d'épreuves.

Toutes ces dispositions avaient incontestablement leur raison d'être, car on constate actuellement, comme il sera montré par la suite, une diversité de régimes qui n'est pas sans présenter des inconvénients multiples.

Venait ensuite la question de l'avancement. Le projet énumérait les membres des commissions de classement, indiquait le mécanisme des inscriptions au tableau, à raison de deux tours à l'ancienneté et de un tour au choix, envisageait des formes de recours. Il résolvait la question de l'avancement du personnel féminin et précisait les conditions du passage des employés, prévu par l'article 7 du décret du 17 juin 1920, d'un département dans un autre.

Dans son chapitre IV, consacré aux traitements, il sanctionnait, en leur donnant la force juridique attachée aux textes réglementaires, les dispositions de la circulaire de 1920 susceptibles d'entraîner la participation de l'État.

Les sanctions disciplinaires, ainsi que la composition des Conseils de discipline et la procédure de comparution devant eux, constituait le chapitre V du projet. Un chapitre VI était consacré aux heures de présence, aux congés et aux mises en disponibilité pour raisons personnelles. Enfin, certaines dispositions insérées dans un chapitre VII prévoyaient l'interdiction du cumul des fonctions administratives avec d'autres professions, les conditions de détachement dans un autre service départemental, la possibilité pour les anciens fonctionnaires d'obtenir l'honorariat et fixait la situation des employés temporaires.

Telles étaient, dans leurs grandes lignes, les dispositions du règlement type, sur certaines desquelles ce rapport aura l'occasion de revenir.

L'opinion de l'Inspection générale en cette matière, telle qu'elle l'avait exprimée dans le rapport de 1922 et qu'elle l'a vu se confirmer par les constatations de sa tournée actuelle, est qu'une semblable réglementation était nécessaire. Préparée avec la collaboration de l'Amicale des fonctionnaires, elle ne risquait pas de heurter leurs intérêts corporatifs légitimes. Elle assurait à ces fonctionnaires des conditions de carrière garanties de façon uniforme et soustraites aux majorités changeantes des assemblées départementales. Elle constituait pour les préfets, à la fois, un moyen de résistance contre certaines tendances à l'exagération, et un moyen d'action pour assurer équitablement la bonne marche de leurs services. Enfin, elle garantissait l'Administration centrale elle-même contre les excès qu'engendrent les organisations disparates, alors que, subissant le contrecoup de leurs conséquences financières, elle demeure impuissante à les arrêter.

Critiques de la situation actuelle.

Au lieu de cela, on voit, depuis quatre ans, des arrêtés préfectoraux remaniés pour des buts qui, manifestement, ne sont pas toujours inspirés du seul intérêt des services. Ces textes sont, pour la plupart, ignorés de l'Administration centrale à qui ils ne sont pas même soumis pour approbation. Ils comportent des dispositions qui varient d'un département à l'autre, ce qui met obstacle à la constitution de véritables cadres de carrière, et ce qui se traduit, inévitablement, par des rivalités réciproques, chacun étant naturellement porté à souhaiter partager les avantages du voisin, sans jamais abandonner aucun des siens propres. C'est ce que les observations qui vont suivre vont mettre en lumière.

Les anomalies constatées par l'Inspection générale dans l'organisation des bureaux de préfecture sont nombreuses. Dans le bulletin de l'Association amicale (août 1922), il en avait été relevé, par les représentants du personnel eux-mêmes, un assez grand nombre, puisque, d'après ce document, l'organisation des bureaux leur semblait appeler des critiques dans cinquante-cinq préfectures.

Les Inspecteurs généraux, en possession de cette brochure, avaient mission d'examiner sur place les observations, qu'elle contenait. Dans certains départements les situations dénoncées comme irrégulières avaient, il est juste de le dire, été redressées, mais il en restait et il en reste encore un certain nombre dont la survivance témoigne que les dispositions législatives elles-mêmes ne sont pas partout observées. Ici, c'est une division qui n'a qu'un seul bureau, là un bureau qui n'a à sa tête qu'un rédacteur (Meuse) ou même un expéditionnaire (Yonne), ailleurs, par contre, il est dirigé par un chef de division en surnombre.

Dans certains départements, les bureaux ne sont même pas organiquement constitués (Haute-Loire).

Dans d'autres, la répartition des effectifs n'a pas lieu suivant les grades déterminés par la loi.

Dans la Nièvre, il n'y a pas de rédacteurs principaux; dans l'Eure-et-Loir et l'Ardèche pas d'expéditionnaires ; dans l'Yonne pas d'expéditionnaires ni même de dactylographes, c'est à des employés qualifiés de rédacteurs qu'est confiée la besogne qui incombe normalement aux expéditionnaires ou dactylographes.

Il y a aussi des départements où on rencontre des grades et emplois fusionnés ou même ajoutés à la classification légale ; des sténo-dactylographes distinctes des simples dactylographes (Meuse) ; des rédacteurs-expéditionnaires (Loire-Inférieure). Dans l'Eure-et-Loir, existe un cadre d'auxiliaires permanents constitué par des candidats, la plupart évincés au concours de rédacteurs et qui y font néanmoins carrière (situation transitoire). Dans certains départements les emplois d'expéditionnaires ne comportent pas de classes distinctes. On rencontre encore des arrêtés préfectoraux qui ne fixent pas le

grade des employés de tel ou tel service ; ainsi le Tarn-et-Garonne pour les employés du greffe ou des archives.

Il n'est pas possible, dans un document d'ensemble, de signaler toutes les anomalies relevées par les Inspecteurs généraux et qui ont été portées à la connaissance de l'Administration centrale dans les rapports particuliers. Deux points seulement, parcequ'ils ont une portée générale, paraissent mériter de retenir plus spécialement, ici, l'attention : c'est la constitution des cabinets des préfets et le groupement des services d'Assistance sous l'autorité d'un directeur.

Cabinet du préfet.

L'article 3 paragraphe 2 de la loi excepte de la répartition des employés de préfecture dans des divisions et des bureaux « les employés attachés au cabinet, quand leur effectif ne comporte pas cette organisation ».

La circulaire du 16 décembre 1922, s'appuyant sur ces dispositions, repousse la création de bureaux de cabinet et, à fortiori, de divisions de cabinet quand ils ne sont composés que d'un chef et d'une dactylographe.

Il est cependant permis d'hésiter, l'article 3 susvisé ne spécifiant pas le grade des employés pouvant être attachés au cabinet, à l'écart des divisions et bureaux. Pourquoi ces fonctionnaires ne pourraient-ils pas être des employés ayant le grade de chef de division ou de chef de bureau ? En fait., on rencontre encore dans certaines préfectures des chefs de division, placés ainsi hors cadres. Quant aux chefs de bureau de cabinet, on peut dire qu'il en existe presque partout.

Cette organisation est-elle à critiquer ?

Il est un point sur lequel tout le monde est d'accord, c'est qu'il est à la fois conforme à la loi, et normal, d'instituer des bureaux ou même des divisions de cabinet avec cadre complet toutes les fois que la besogne du cabinet, limitée à ses éléments essentiels, comporte un personnel de cette importance.

On peut discuter sur le point de savoir s'il est préférable pour les préfets de limiter la besogne de leur cabinet à ses attributions normales (distribution du courrier, secrétariat particulier, audiences, fêtes et cérémonies, distinctions honorifiques, presse, nominations, mutations, installation du personnel, désignation des membres des commissions, débits de tabacs, recettes buralistes, délivrance de permis de chasse, services généraux d'immigration), ou bien de la grossir d'attributions empruntées à telle ou telle division, par exemple, le service des étrangers, des nomades, des brocanteurs, des voies de communication, des loteries, des associations etc.

L'Inspection générale incline à trouver quelque inconvénient à se rallier à cette dernière conception qui pourrait n'être pas celle du successeur d'un préfet qui l'a instaurée, et aboutir à des difficultés lors du retour à la normale. Elle trouve préférable que les préfets

maintiennent les affaires purement administratives dans le domaine des divisions et limitent l'activité de leur cabinet à ses attributions classiques.

Dans ce cas, il n'est pas douteux que nombre de cabinets de préfets peuvent fonctionner avec le simple concours d'un chef de cabinet et d'un personnel pris parmi les rédacteurs, expéditionnaires ou dactylographes. C'est ainsi que le rapport de l'Inspecteur général qui a visité l'Eure, département de 2e classe, signale que le cabinet du préfet, jusque là constitué par un chef de bureau et 3 rédacteurs, ne comprendra plus de chef de bureau dont le préfet a résolu de se passer à l'avenir.

D'autre part, nul ne saurait contester qu'il est loisible au préfet, sans méconnaître le principe de la loi, d'appeler à son cabinet un chef de bureau détaché d'une division, ou même, s'il renonce à la collaboration d'un chef de cabinet proprement dit, d'en confier à un chef de bureau, ainsi recruté, les fonctions et le titre.

Il ne resterait de douteux, au point de vue de l'application de la loi de 1920, que l'hypothèse où le préfet prend à son cabinet, en dehors de son chef de cabinet, 1 employé du grade de chef de bureau, hors cadres, sans bureau complet sous ses ordres.

Mais il est à remarquer, que quand le préfet fait appel à un rédacteur, il faut bien admettre que ce dernier pourra être nommé, à son tour, chef de bureau et que les préfets hésiteront d'autant plus à s'en séparer, à ce moment là, qu'ils connaîtront mieux, grâce à une pratique assez longue, le service dont ils ont la charge. Ne peut-on pas soutenir que la présence d'un chef de bureau au cabinet du préfet est, au fond, contenue en général dans l'affectation d'un simple rédacteur ?

C'est la raison pour laquelle l'Inspection générale n'attache pas à la présence au cabinet du préfet d'un chef de bureau sans bureau complet, l'importance que certains ont paru y accorder. Elle pense que, pratiquement, dans la très grande majorité des cas, les choses ne peuvent pas ne pas aller ainsi.

Mais, ce qui vient d'être dit pour le chef de bureau, ne peut-il se soutenir pour le chef de division ? Ici encore, ce pourra être un rédacteur qui sera devenu chef de bureau d'abord, chef de division ensuite, et maintenu au cabinet pendant toute sa carrière.

Il ne faut pas oublier que les emplois de chef de division sont beaucoup plus limités que ceux de chef de bureau. La loi n'ayant pas fixé de maximum aux emplois de chef de bureau, on conçoit qu'à côté des bureaux ressortissant des divisions, il puisse être créé un emploi de chef de bureau pour le fonctionnaire affecté au cabinet. Pareille procédure deviendrait abusive si l'emploi venait à se transformer en celui de chef de division. Il ne serait plus fondé qu'on allât jusqu'à conférer un grade et un traitement hors de proportion avec les besoins normaux du cabinet d'un préfet.

Aussi bien, l'Inspection générale n'hésite-t-elle pas à condamner toute affectation d'un chef de division au cabinet des préfets (en

dehors du cas ci-dessus visé où il s'agirait d'une division complète), tandis qu'elle estime difficile d'étendre les mêmes règles aux emplois de chef de bureau.

Les Inspecteurs généraux au cours de leur tournée, ont pu constater que la présence, au cabinet du préfet, d'un chef de bureau est quasi générale. Mais la plupart n'ont à côté d'eux qu'un personnel restreint constitué par un rédacteur, un expéditionnaire ou même une dactylographe. Dans certains autres, il y a deux dactylographes au lieu d'une ; ailleurs, il y a non plus 2 dactylographes, mais 2 rédacteurs ou expéditionnaires (Gers, Oise, Seine-et-Marne ; dans l'Oise, 1 expéditionnaire fait office de téléphoniste). Enfin certains départements ont des cadres plus complets, depuis l'Hérault avec 2 rédacteurs, 1 expéditionnaire et 1 dactylographe, en passant par le Cher qui a 1 chef de division, 1 chef de bureau, 1 rédacteur et 1 dactylographe, le Vaucluse qui a 1 chef de division, 2 rédacteurs et 1 dactylographe, jusqu'à la Gironde et au Nord qui n'ont pas moins (mais ici c'est justifiable) d'un chef de division, 1 rédacteur principal, 3 rédacteurs, 1 expéditionnaire, 2 dactylographes et 3 employés auxiliaires (Nord) ; d'un chef de division, 1 chef de bureau, 3 rédacteurs, 1 expéditionnaire, 1 dactylographe (Gironde).

Quant aux attributions dévolues, ici ou là, au cabinet du préfet alors qu'elles pourraient être exercées par les divisions, les exemples sont très nombreux : les étrangers (Allier), les passeports (Seine-et-Marne, Oise), les brocanteurs (Tarn-et-Garonne), les voyageurs de commerce et les loteries (Meuse), les associations (Vaucluse), etc..

Directions d'assistance.

La constitution des directions d'assistance soulève une question de principe plus complexe, sur laquelle en dépit d'une décision formelle du Conseil d'État, l'accord ne s'est pas encore réalisé.

La création de ces organismes a eu pour point de départ, une circulaire du Ministre de l'Hygiène du 12 juillet 1920 ainsi conçue :

« L'importance de jour en jour plus considérable que prend dans les préoccupations du Gouvernement l'organisation des services qui se rattachent à l'assistance sous toutes ses formes, a amené mon administration à entreprendre l'étude de la transformation des inspections départementales de l'Assistance publique en directions départementales. En vue de me permettre de recueillir tous les éléments d'appréciation qui me sont nécessaires pour l'examen de cette question, je vous serais obligé de vouloir bien, dès à présent, répondre aux demandes de renseignements portées sur le tableau ci-annexé.

« J'attacherais du prix, au surplus, à connaître votre sentiment personnel sur la possibilité de la transformation envisagée. Il ne vous échappera pas, d'ailleurs, qu'un organisme comme celui dont il s'agit ne donnera les bons résultats qu'on peut en attendre que s'il est placé sous votre autorité. Cet avantage paraît ne pouvoir être

que renforcé par la centralisation de toutes les affaires se rapportant à l'assistance, qui seraient confiées à un directeur unique.

« Des considérations d'ordre général, à la fois, et d'économie budgétaire, font prévaloir actuellement la tendance à créer une liaison entre l'effort des œuvres de bienfaisance privée et celui de l'assistance publique. Cette liaison et cette coordination ne sauraient, évidemment, avoir de portée qu'autant qu'il existera dans chaque préfecture un service centralisé d'assistance ayant pour effet de diriger suivant une même méthode l'action des divers services, afin d'en pouvoir assurer le contrôle d'une manière plus facile plus efficace et plus complète. »

Certains inspecteurs départementaux d'assistance publique se sont immédiatement référés à ces suggestions pour obtenir des préfets le groupement de tous les services d'Assistance publique (Enfants assistés, Protection du premier âge, Assistance des femmes en couches, aux vieillards, aux malades, aux familles nombreuses), non seulement sous leur propre contrôle, mais sous leur direction effective et avec le titre de directeur.

A la vérité, la circulaire du Ministre de l'Hygiène paraît bien avoir été surtout destinée à provoquer de la part des préfets des renseignements susceptibles de l'éclairer sur les avantages d'un projet alors à l'étude. Il semble, en effet, que si la transformation des services d'Assistance en directions départementales avait dû être réalisée, elle n'aurait pu l'être que par une loi. Sur ce point, l'action de certains préfets paraît avoir eu quelque chose de prématuré.

Quoiqu'il en soit, la centralisation des services d'Assistance en directions, telle qu'elle a été opérée dans divers départements n'a pas été jusqu'ici déférée au Conseil d'État ; mais un arrêt de la Haute Assemblée est intervenu, le 2 mars 1923, dans une affaire qu'on peut considérer comme tout à fait analogue, puisqu'il s'agit du groupement sous l'autorité des « directeurs », des services des Archives et des Beaux-Arts et de ceux de *l'Hygiène et de la Santé publiques*. D'ailleurs les considérants de cet arrêté sont conçus en termes tellement généraux qu'on ne voit pas comment le Conseil d'État aurait pu, s'il s'était agi d'une direction d'Assistance proprement dite (et non pas de l'Hygiène), statuer différemment.

.....

« Considérant que la loi du 1er avril 1920, qui a attribué un statut au personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures, a fixé en même temps l'organisation de ces services ; que ladite loi a prévu seulement la constitution de bureaux et de divisions, et n'a admis à composer les bureaux et divisions que le personnel du corps d'administration créé par son article premier, personnel dont les différents grades et emplois sont en outre déterminés de façon limitative par les articles 2 et 3 ; qu'il résulte des dispositions précitées que tous les services administratifs des préfectures doivent rentrer dans le cadre des divisions et que les chefs de ces services

doivent être pris exclusivement dans le personnel hiérarchisé des bureaux de la préfecture ;

« Considérant que les préfets ne sauraient organiser les services dont ils ont la charge en dehors des règles posées par la loi du 1er avril 1920 ; que, dès lors, les arrêtés attaqués, par lesquels le Préfet du Var, pour grouper certaines catégories d'affaires dispersées dans les bureaux de la préfecture, a institué une direction de l'Hygiène et de la Santé publiques, et délégué dans les fonctions de directeur, respectivement, l'archiviste du département et l'Inspecteur départemental de l'hygiène, doivent être annulés comme pris en violation des dispositions susmentionnées de cette loi... »

La Direction du Personnel qui, dans une circulaire aux préfets de décembre 1922, avait seulement mis ceux-ci en garde contre les résultats probables de l'examen par le Conseil d'État des pourvois en cours, a considéré, au lendemain de cet arrêt, la question comme définitivement tranchée.

Dans une circulaire du 25 avril 1924, elle faisait connaître aux préfets : « qu'il ressortait d'un arrêt du Conseil d'État, en date du 2 mars 1923, que la création dans certains départements de directions d'Assistance ayant à leur tête l'Inspecteur départemental de l'Assistance publique était contraire aux principes de la loi du 1er avril 1920 ».

Et elle ajoutait : « Il y a lieu de procéder à cette réorganisation non seulement dans les départements où existent des directions d'Assistance, mais encore dans ceux où le personnel chargé des services d'Assistance, bien que compris dans les cadres de la préfecture, se trouve en fait détaché de ces cadres et constitue un service distinct sous l'autorité directe de l'Inspecteur de l'Assistance publique ».

La discussion a pourtant continué. En vérité, la plupart des inspecteurs de l'Assistance publique n'ont pas insisté sur le maintien, au moins officiel, de leur titre de directeur et ils sont tout prêts à se contenter le plus souvent de celui de chef de service. Mais d'autres, non seulement continuent à discuter la portée de l'arrêt du Conseil d'État, mais encore entendent démontrer que le système de groupement des services ainsi conçu présente le maximum d'avantages pour leur bonne marche.

Quel que soit le grand mérite de ces fonctionnaires, l'Inspection générale a toujours pensé que le rôle des inspecteurs départementaux d'assistance publique était avant tout, comme le sien propre, un rôle extérieur, un rôle d'inspection.

Evidemment, en matière d'Enfants assistés ou de Protection du premier âge, cette fonction peut s'alterner avec celle de l'Administration centrale du service. Ici, en effet, comme fonctionnaire administratif, et, laissant de côté son rôle de liquidateur des dépenses afférentes à son service, l'Inspecteur départemental n'a en réalité à exercer que des attributions de tutelle ; il choisit des placements et il les surveille. La raison d'être des visites et inspections qu'il

effectue, c'est non pas de contrôler le bien fondé des décisions qu'il a prises, mais les conditions dans lesquelles on s'acquitte des obligations dont elles sont la source. Il surveille, comme inspecteur, non pas le service des Enfants assistés, mais les enfants dont il fait office de tuteur et leurs nourriciers ou patrons. Et, en fin de compte, le contrôle aboutit à des retraits et à des modifications de placements sans entraîner de répercussion financière ni même, à proprement parler, administrative.

Le contrôle des services d'Assistance aux femmes en couches, aux vieillards, aux familles nombreuses a, à notre avis, une tout autre portée... Il a pour but de vérifier s'il a été fait un légitime emploi des fonds budgétaires, il doit aboutir à des radiations ou à des réductions d'allocations qui, non seulement, se traduiront par des répercussions financières, mais qui démontreront que c'est à tort que certaines allocations ont été accordées ou maintenues. Ici, ce n'est plus le vieillard ou la famille qu'on inspecte, ce sont les décisions mêmes du service ordonnateur qu'on remet en cause, et ce sont ces dernières qu'on fait annuler quand il est démontré qu'elles ont été ou qu'elles sont devenues mal fondées. Car il importe d'éviter un malentendu : s'il est exact que les inscriptions initiales en cette matière émanent des bureaux d'assistance ou des Conseils municipaux, elles ne sont définitives qu'autant que le service administratif des préfectures n'en a pas provoqué l'annulation dans les délais légaux, autrement dit les a faites siennes.

On a beau appeler, parfois, « contrôle sur pièces », le rôle de ce service par rapport à l'action des autorités locales ; mais alors, toute l'administration, à un degré supérieur, n'est jamais autre chose que du « contrôle sur pièces », car aucune décision n'est jamais prise sans pièces à l'appui, et pièces évidemment contrôlées. L'opération qui consiste à vérifier, après coup et sur place, le bien fondé de décisions administratives devenues définitives mérite seule le nom de contrôle et n'a, à l'avis de l'Inspection générale, rien de commun avec celle qui consiste à examiner une liste dressée par un Conseil municipal, alors même qu'on y redresserait des exagérations ou des lacunes, pas plus qu'on ne saurait prétendre que c'est une opération de contrôle que celle qui consiste à examiner un budget communal et à y supprimer des dépenses. Ce n'est là que de la tutelle.

Dans le premier cas seulement on fait du contrôle véritable, dans le second on fait de l'administration.

Alors même qu'il serait d'usage et qu'il serait pratique que l'administration active, pour s'éclairer sur une décision à prendre, voulût recourir à des visites sur place, ce serait à tort, croyons nous, qu'on leur donnerait ici encore le nom de contrôle ; ce serait de l'information. Le contrôle, encore une fois, est une opération à postériori destinée à approuver ou à critiquer une décision définitive, et nullement à éclairer l'administration sur une décision à prendre.

Voilà pourquoi, si l'on peut admettre que pour les Enfants assistés

et pour la Protection du premier âge, le même service administre et inspecte, parce que l'inspection n'est ici qu'un prolongement de l'administration, il n'y a pas lieu de confier à la même personne l'administration du service des vieillards et des familles nombreuses et le contrôle de cette administration.

A côté de ces raisons, tirées de la logique des choses, il est d'ailleurs possible d'en faire intervenir bien d'autres ; notamment, que la tâche d'inspection des fonctionnaires de l'Inspection départementale et d'administration de leur propre service, est par elle-même assez absorbante pour ne pas leur laisser le temps matériel d'en assumer d'autres. On peut concéder qu'ils cumulent avec leur fonction normale celle de contrôleur des lois d'assistance et qu'ils profitent notamment des tournées d'enfants assistés ou protégés pour contrôler en même temps l'emploi d'allocations données à un autre titre, mais la direction administrative de ces services doit, et cela en toute hypothèse, indiscutablement leur échapper.

Ce n'est pas à dire que le groupement des services d'Assistance ne soit chose à préconiser. Il n'est pas douteux que les fonctionnaires chargés du service de l'Assistance aux malades ont évidemment toute qualité pour y joindre celui des vieillards et des familles nombreuses, et non pas la division chargée de la comptabilité ou du bureau militaire. On assiste, évidemment, dans certains départements, à un éparpillement des services d'Assistance auquel un regroupement dans un cadre unique serait préférable. On peut même se demander, si le service des aliénés, presque toujours confié à la division de la police, ne serait pas mieux à sa place dans une division d'assistance. Mais si une organisation semblable (et on est porté à le croire), répond à la conception préconisée par le Ministre de l'Assistance dans sa circulaire précitée, il est à regretter que, partout, on ne l'ait pas mise immédiatement à l'étude, et qu'on n'ait pas encore concentré tous les services d'Assistance, là où ils sont épars, dans une division unique.

C'est là, d'ailleurs, que se trouve la solution de cette question. Indiscutablement, pour l'assistance aux malades, aux vieillards et aux familles nombreuses, il devrait y avoir dans tous les départements, concentration de ces services dans une division d'assistance. On peut hésiter pour les aliénés, au sujet desquels l'intervention de la préfecture dans le domaine de l'assistance proprement dite est beaucoup plus limitée, alors qu'elle risque, au contraire, de se traduire plus fréquemment par des décisions de placement d'office, qui ont un caractère de protection de la sécurité publique; on peut hésiter encore pour les primes d'allaitement et les femmes en couches, à raison des rapports étroits que présente ce service avec celui de la Protection des enfants du premier âge et considérer que ce point de vue doit l'emporter sur celui du contrôle proprement dit. Pour cette raison leur maintien dans les attributions de l'Inspection départementale est défendable.

Mais pour tous les autres, si l'on veut rentrer dans la logique, si l'on veut, tout en respectant la lettre et l'esprit de la loi de 1920, donner aux services d'Assistance une homogénéité et une cohésion souhaitables, la meilleure solution paraît être de les grouper au sein d'une division unique, et d'en faire assurer un contrôle tout à fait distinct, tout à fait indépendant de l'action administrative. Pour ce contrôle, encore une fois, rien n'empêche de faire appel au concours de l'Inspecteur départemental lui-même, à la condition que ses services ne soient pas trop chargés.

En fait, l'organisation des services d'Assistance dans les préfectures est des plus disparates et on peut dire qu'on a eu recours à toutes sortes de combinaisons. Les unes sont en contradiction flagrante avec la loi de 1920, d'autres lui font subir une entorse plus ou moins légère, certaines, enfin, se maintiennent dans son cadre. Mais ici encore, avec toute une gamme de modalités.

Voici des exemples d'organisations manifestement contraires à la loi.

Le Morbihan où, sous l'autorité de l'Inspecteur départemental, tous les services sont groupés avec 1 chef de bureau, 7 rédacteurs et 8 expéditionnaires sans compter le personnel de l'Inspection et 2 auxiliaires. C'est au surplus, un service dont la dépense s'élève, non compris le personnel d'État, à 94.000 francs par an.

La Loire Inférieure, où ce service est scindé, et où l'Inspecteur départemental conserve la direction des services des femmes en couches et des familles nombreuses, tandis que les autres sont groupés sous la direction d'un chef de bureau avec 2 rédacteurs, 3 expéditionnaires. En outre, deux employés, sous l'étiquette de gens de service, ne sont que des préposés au bureau d'abandon.

La Meurthe-et-Moselle, où sous l'autorité de l'Inspecteur départemental s'opère l'entier groupement des services d'Assistance avec 2 chefs de bureau, 3 rédacteurs, 6 expéditionnaires et 1 dactylographe. C'est là l'armature d'une division complète dont l'Inspecteur départemental fait office de chef.

Le Puy-de-Dôme, qui possède, depuis plus de 20 ans, un groupement de services d'Assistance sous l'autorité de l'Inspecteur départemental, comprenant 2 chefs de bureau. 6 rédacteurs, 2 expéditionnaires et 1 dactylographe.

A côté, voici le Gard qui confie ces services à un « directeur », mais avec cette nuance que c'est ici un conseiller de préfecture, lequel est en même temps chargé d'une partie du contrôle sur place.

L'Aisne a une direction d'Assistance publique créée eu 1920. Elle groupe tous les services d'Assistance sous l'autorité de l'Inspecteur départemental, nommé directeur. Le sous-Inspecteur est « directeur adjoint ». Il y a 3 chefs de bureau, 8 rédacteurs, 5 expéditionnaires et 8 auxiliaires. Cette organisation résulte d'un arrêté préfectoral pris sans délibération du Conseil général.

Dans la Vienne, c'est jusqu'à l'arrêté organique du service qui fait défaut. On est en présence d'une situation de fait, aux termes de

laquelle l'Inspecteur départemental est chargé de l'exécution des lois d'assistance avec un personnel de 3 rédacteurs en surnombre et qui ne sont rattachés à aucune division.

Dans l'Allier c'est aussi le personnel d'inspection qui assure la marche des lois d'assistance, mais il n'est aidé que d'un seul expéditionnaire.

Les services d'Assistance groupés dans des divisions normales se trouvent, par exemple, dans l'Ariège avec trois bureaux, dans le Gers, avec deux, dans la Gironde, où ils forment une des 6 divisions, sauf les consultations de nourrissons qui relèvent de l'Inspection départementale ; dans le Cher, le Cantal, dans la Haute-Loire et les Ardennes, où tout le contrôle des lois d'assistance est confié à l'Inspecteur départemental ; dans l'Oise ou l'Eure-et-Loir, où au contraire ce contrôle lui a été refusé.

A côté des départements ayant réalisé sous une forme ou sous une autre, des groupements de cette nature, il y a ceux où les services sont restés disséminés. Ainsi la Meuse, où l'Inspecteur départemental a pris le service des femmes en couches et des familles nombreuses, alors que la 3e division a gardé l'assistance aux vieillards, aux malades et aux aliénés ; l'Yonne où l'Inspection départementale, ayant 2 chefs de bureau et 3 rédacteurs, s'occupe des femmes en couches et des familles nombreuses, tandis que la division voisine avec 1 chef et 2 rédacteurs s'occupe de l'assistance aux malades et aux vieillards.

La Seine-et-Marne, où l'assistance hospitalière est affaire du bureau des communes et tout le surplus d'une division.

Dans le Loiret, l'Inspection départementale et la moitié d'une division se partagent le service.

Dans l'Hérault, fait à remarquer, il existe une direction d'Assistance normalement conçue, mais cette fois ce sont les aliénés qui passent sous l'autorité de l'Inspecteur départemental.

Dans de nombreux départements, le bureau ou les bureaux d'Assistance, sans constituer de direction et tout en étant soustraits à l'Inspection départementale, ne sont pas rattachés à une division mais, fonctionnent en marge, c'est le système du Tarn-et-Garonne.

Quant à la situation observée dans les Hautes et Basses-Alpes, la surveillance par l'Inspecteur départemental de la division d'assistance, elle tient surtout à la situation des locaux.

Telle est une esquisse du tableau que présente l'organisation des services d'Assistance. Devant cette situation, on comprend que le Ministre de l'Hygiène se soit préoccupé d'assurer une certaine unification et ait cherché à dresser un plan d'organisation homogène. L'Inspection générale estime qu'il n'est pas impossible de le mettre au point, sans briser pour cela les cadres administratifs créés par la loi de 1920, mais en les utilisant au contraire par une concentration rationnelle, qui ne peut être qu'un gage de meilleur rendement professionnel et une source d'économies.

Il n'appartient pas à l'Inspection générale de traiter à fond un

pareil problème dans un rapport sur l'exécution de la loi de 1920, mais il va sans dire qu'elle serait prête à collaborer à tout travail de préparation dont l'éventualité serait envisagée comme conclusion d'un accord préalable entre la Direction du Personnel du Ministère de l'Intérieur et la Direction compétente du Ministère du Travail et de l'Hygiène publique.

D'ailleurs, une circulaire du 18 août dernier, émanant du Ministère du Travail et de l'Hygiène a repris la question des attributions des Inspecteurs de l'Assistance publique. Elle a fait allusion à un règlement type, mais, cependant, si l'on se réfère à l'ensemble de la documentation annexée à ladite circulaire, cette expression paraît avoir dépassé la pensée de son rédacteur. Il n'y a pas de règlement type et la circulaire paraît avoir été remise en question dans des échanges de vues auxquels il a été procédé entre des représentants des Ministères de l'Intérieur, du Travail et de l'Hygiène et des fonctionnaires intéressés.

Archives.

En ce qui concerne le service des Archives il est intervenu depuis 1920 un changement de jurisprudence qu'il importe de signaler.

A une question écrite posée le 7 décembre 1922 par M. Périnard, député, il avait répondu que les employés d'une préfecture peuvent être indifféremment affectés à l'un ou l'autre des services de ladite préfecture, y compris le service des Archives (*J. O.* du 21 décembre 1922 p. 4370).

Après un nouvel examen de la question et d'accord avec M. le Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, il a paru que le paragraphe 3 de l'article premier de la loi du 1er avril 1920, qui prévoit pour les employés du service des Archives des conditions spéciales de recrutement, pouvait être considéré comme impliquant, en ce qui concerne ledit service, une dérogation à la règle générale invoquée dans la réponse susvisée.

En conséquence, une circulaire du 9 juillet 1923, a décidé, conformément à cette nouvelle interprétation, qu'il n'était pas possible d'affecter aux archives départementales, avec le même grade ou avec le grade supérieur, des rédacteurs des autres services n'ayant pas subi le concours spécial prévu par le paragraphe 3 précité.

D'autre part, le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 1er avril 1920 dispose que : « le premier employé du service des Archives pourra obtenir, sans quitter ce service, le grade de chef de bureau, quelque soit l'effectif du personnel ».

Cette disposition avait paru tout d'abord être interprétée dans le sens d'une simple faculté laissée aux préfets de maintenir l'employé dont il s'agit au service des Archives, lors de sa nomination au grade de chef de bureau.

La circulaire ci-dessus a admis une interprétation différente, à savoir : que le premier employé du service des Archives ne pourra,

lors de sa nomination au grade de chef de bureau, être affecté à un autre service. D'où il résulte que cet employé devrait être indiqué, dans l'arrêté fixant les cadres de la préfecture, comme « rédacteur ou rédacteur principal ou chef de bureau ».

Cette interprétation, dit la circulaire, a l'avantage de permettre le maintien au service des Archives, d'agents ayant acquis l'expérience des affaires spéciales audit service.

Toutefois, ainsi que le précise la circulaire du 30 octobre suivant, les emplois d'expéditionnaires étant réservés aux candidats militaires classés, non recrutés au concours, cette régle n'est actuellement applicable qu'aux employés du grade de rédacteur ou de chef de bureau.

D'autre part, ajoute la circulaire, il y a lieu de ne pas perdre de vue le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi qui dispose que « le premier employé du service des Archives pourra obtenir, sans quitter ce service, le grade de chef de bureau, quel que soit l'effectif du personnel ». Cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'il appartient au préfet, eu égard aux besoins du service des Archives et à l'intérêt du premier employé de ce service, d'user ou non de la faculté qui lui est laissée de nommer sur place ledit employé au grade de chef de bureau.

Sous le bénéfice de ce qui précède, les observations de l'Inspection générale en ce qui concerne le service des Archives n'ont trait qu'à la situation signalée ci-dessus, constatée dans la Haute-Loire, où le préfet a demandé au profit de l'unique employé adjoint à l'archiviste le titre de sous-archiviste. Cet employé est au surplus un simple expéditionnaire. Il semble bien que la possibilité pour l'employé des archives d'être nommé chef de bureau sans changer de service implique que le titulaire de ce poste doit appartenir à la catégorie des rédacteurs, puisque aussi bien, il doit, aux termes de l'article 23 de l'arrêté portant règlement général des archives départementales, être en état, en cas d'absence, de remplacer l'archiviste.

Quant au titre de sous-archiviste, il est bien prévu par l'article 23 dudit arrêté, qui dispose qu'il pourra être conféré par le préfet, sous réserve d'une approbation par le Ministre de l'Instruction publique. Mais, ce titre n'étant pas compris dans l'énumération de la loi de 1920 qui est à cet égard limitative, la question de la légalité de l'article 23 susvisé reste douteuse.

Statut du personnel des préfectures et sous-préfectures.

Si une réglementation uniforme des conditions de carrière du personnel des préfectures par voie d'arrêté-type n'a pu être réalisée, il n'en existe pas moins un règlement qui porte la date du 17 juillet 1920, intervenu par application de l'article 1 de la loi du 1er avril 1920, et dont, à tout le moins, l'observation s'impose. Il en va de même de la circulaire du 5 juin 1923 qui prescrit de refuser l'inscription de tout candidat qui n'aurait pas rempli ses obligations militaires.

On sait qu'à l'origine, le Ministère de l'Intérieur s'est trouvé placé entre deux tendances opposées: d'une part, le désir de mettre un terme aux divergences profondes constatées d'un département à l'autre dans les statuts du personnel; d'autre part, le scrupule qui retenait le pouvoir central de décréter des mesures d'ensemble empiétant sur les droits des assemblées départementales.

On peut dire que cette conception, qui a abouti à la loi du 1er avril et au règlement d'administration publique du 17 juillet 1920, n'a rencontré en son principe aucune résistance.

Les départements qui possédaient déjà un statut, et ils étaient nombreux depuis une dizaine d'années, ou bien l'ont refondu et mis en harmonie avec la nouvelle réglementation, ou bien ont cessé de l'appliquer sur tous les points que la loi ou le décret avaient fixés différemment. Ceux qui n'avaient pas de statut en ont rédigé un, sur les bases du décret, ou s'en sont simplement tenus au décret.

Mais dans l'un et l'autre cas, il s'est trouvé bien des questions spéciales, non déterminées dans le texte réglementaire, qu'il y aurait eu intérêt à arrêter une fois pour toutes. Certaines préfectures se sont vues obligées de prendre, à l'occasion de faits isolés, des mesures non incorporées dans un statut du personnel, et qu'il a fallu renouveler à plusieurs reprises.

D'où, de la part de certaines d'entre elles, le remaniement des actes primitifs tels que les arrêtés de cadres effectifs, soumis pour approbation au Ministre de l'Intérieur, et dont les modifications appelaient de sa part des approbations nouvelles (le département des Deux-Sèvres a ainsi refait son règlement par trois fois rien qu'en 1923; la Savoie huit fois depuis 1920) ou, au contraire, l'adoption de décisions, que la loi ne les contraignait pas de faire approuver par le Ministre de l'Intérieur, et qui ont le double inconvénient d'être inconnues de l'Administration centrale et de varier d'un département à l'autre.

Ce ne serait que demi mal si, quand il y a lieu de prendre des décisions relatives au recrutement du personnel, on observait au moins les règles découlant du décret de 1920, mais il n'en va pas toujours ainsi.

Les observations qui vont suivre mettent ce point en lumière.

RECRUTEMENT

Concours.

Le principe du concours, inséré dans la loi, est unanimement observé.

En ce qui concerne les résultats des concours, l'optimisme manifesté par le rapport de l'Inspection générale, il y a trois ans, touchant le relèvement probable de la moyenne des concurrents, s'est trouvé justifié dans la majorité des départements.

Il convient de noter le bon niveau des candidats dans les plus

importantes préfectures, et le nombre des diplômés de l'enseignement secondaire qui se sont fait inscrire aux concours de rédacteurs. Il n'y a guère d'exceptions que dans certains chefs-lieux voisins de centres importants, où les jeunes gens diplômés sont attirés par la plus grande ville. Ainsi une préfecture des environs de Paris éprouve beaucoup de difficultés à recruter un personnel justifiant de culture générale; elle ne possède, parmi ses rédacteurs, qu'un seul bachelier et aucun licencié.

Quelques préfectures ont estimé qu'il leur serait plus facile de recruter des candidats diplômés si des majorations de points, pour le classement du concours, leur étaient allouées. Dans plusieurs règlements locaux, ces majorations s'ajoutent aux points attribués pour les épreuves, dans une proportion qui va de 5 p. 100 pour les brevetés, jusqu'à 20 p. 100 pour les licenciés; ce sont les mêmes pourcentages qu'adopte le projet d'arrêté type.

Sans être hostile à une telle manière de procéder, il y a lieu de constater que les diplômés sont évidemment plus aptes à présenter un rapport administratif ou une composition française que les concurrents du cadre primaire; les majorations dont il s'agit n'ont donc qu'un intérêt assez limité.

Toutefois, les Inspecteurs généraux ont relevé à cet égard, au cours de leurs tournées, une diversité de pratiques qui confine à la confusion.

Dans l'Allier, où il n'y a pas de règlement général, il n'est accordé aucune majoration pour diplômes. Dans le Cher, la production d'un diplôme de baccalauréat ou de brevet supérieur est nécessaire et le préfet ne peut admettre de candidat non diplômé qu'à défaut d'autres. Deux systèmes ne peuvent pas être plus opposés.

Dans la Nièvre, il est accordé pour les diplômes des majorations allant de 4 p. 100 (brevet simple) jusqu'à 8 p. 100 (doctorat).

Dans le Puy-de-Dôme, ces majorations moins différenciées vont de 6 p. 100 à 10 p. 100. Il n'en est accordé aucune dans l'Eure-et-Loir, dans l'Oise, dans le Gard.

Dans certains départements, comme en Seine-et-Marne, il en est accordé, non pas aux titulaires de diplômes, mais aux employés de grade inférieur (expéditionnaires).

Celles qui profitent aux anciens militaires, résultant du décret de 1920, sont accordées partout. Mais, dans certains départements, elles sont accrues au profit des mutilés ou des militaires cités à l'ordre du jour des armées. Dans l'Hérault, on a organisé, en 1920, un concours spécial pour les anciens militaires et comportant des épreuves beaucoup plus faciles que d'usage.

Quant à la crise quantitative de personnel, elle paraît avoir été conjurée à la suite des relèvements de traitements consentis par les assemblées départementales. Les rapports individuels des Inspecteurs généraux ne fournissent aucun exemple de concours auxquels des candidats en nombre au moins double des places à pourvoir, ne se sont pas présentés.

Dans quelques départements dévastés, cependant, il a été noté que la crise s'était prolongée en raison de ce que les traitements des employés des services de reconstitution étaient plus élevés que ceux des agents départementaux.

Une autre constatation s'impose. Elle concerne le nombre de candidats du sexe féminin qui se font inscrire aux concours de rédacteurs. A noter que bien souvent elles s'affirment d'un niveau supérieur à celui des hommes et présentent une plus forte proportion de candidats reçus dans un bon rang. C'est peut-être le résultat de la guerre pour ceux des candidats dont elle a interrompu les études.

Quoiqu'il en soit, presque toutes les préfectures possèdent aujourd'hui plusieurs femmes rédactrices; la proportion qu'elles occupent dans l'ensemble du cadre des rédacteurs est assez variable. Elle atteint quelquefois, ou même dépasse, la moitié du cadre.

Cette situation préoccupe certains préfets car le moment est prochain ou quelques-unes de ces rédactrices réuniront les conditions suffisantes pour figurer sur les tableaux d'aptitude.

Dans le Cantal une rédactrice est déjà parvenue à l'emploi de chef de bureau.

Bien des préfets redoutent cette éventualité, ils se demandent si l'action disciplinaire qu'elles auront à exercer sur leurs subordonnés ira sans difficultés.

On a même été, dans les préfectures qui se sont moins bien trouvées de leur personnel féminin, jusqu'à se demander s'il n'était pas possible d'exclure les femmes des concours.

Dans un département du midi, le Conseil général a décidé qu'il convenait de fixer une proportion maximum de candidats du sexe féminin ; on s'est arrêté à un pourcentage de 10 p. 100.

Dans un autre département, on entend se baser sur le droit du préfet à n'admettre à concourir que les candidats qui lui agréent pour exclure les femmes d'un concours.

L'Inspection générale estime que le refus d'agréer un candidat doit pouvoir être justifié par une considération personnelle, tirée, par exemple, de la non honorabilité, mais que le seul fait que le candidat appartient au sexe féminin ne saurait déterminer une mesure d'exclusion. Il y aurait là un abus.

Mais peut-on songer à limiter la carrière du personnel féminin ? à lui interdire le grade de chef de bureau ?

L'arrêté type avait suggéré une solution mixte, c'était de prévoir que les avancements de grade des rédactrices auraient lieu uniquement dans les divisions d'assistance. Ce débouché aurait pu être presque partout suffisant et les femmes, il est vrai, sont particulièrement à leur place dans un service de cette nature, plutôt qu'en matière de vicinalité ou de police. Mais cette argumentation est fragile et, tout compte fait, si l'on admet l'exception des services d'Assistance, pourquoi ne pas l'accepter également pour ceux de comptabilité ? D'autre part, les difficultés seraient évidemment à peu près aplanies si cer-

tains bureaux ne comptaient exclusivement qu'un personnel féminin.

Quoiqu'il en soit, il importerait de donner à la question qui, d'ailleurs, se pose de même, actuellement, dans des administrations centrales, une solution d'ensemble. En tout cas, l'Inspection générale n'incline pas vers l'assimilation absolue des personnels des deux sexes quant à la possibilité d'accéder au grade de chef de bureau et, à fortiori, à celui de chef de division.

Pour ce qui est des emplois du cadre secondaire, expéditionnaires et dactylographes, la crise de la qualité s'est perpétuée.

On se trouve ici en face du recrutement d'origine militaire sur lequel l'Inspection génénale a été amenée à faire des réserves motivées par l'inaptitude physique et intellectuelle de trop de candidats classés. Il convient de souligner encore une fois l'intérêt qui s'attache à ce que les listes de classement ne comprennent que des sujets susceptibles de remplir leurs fonctions. Sans doute, n'est-il pas nénessaire d'exiger d'un candidat à l'emploi d'expéditionnaire qu'il ait une instruction complète, mais il importe qu'il sache écrire le français, qu'il soit capable de tenir un service de comptabilité simple, et que ses infirmités ne soient pas incompatibles avec l'emploi. Dans certaines préfectures, les Conseils généraux ont dû rétribuer des auxiliaires, sur les fonds départementaux, pour doubler les mutilés inaptes.

Les déceptions du recrutement militaire ont amené certains départements à supprimer, soit dans le règlement, soit en fait, les postes d'expéditionnaires, qui sont remplacés par des postes de dactylographes. Un Inspecteur général a visité une préfecture dans laquelle il ne se trouvait plus aucun employé du cadre secondaire, les emplois d'expéditionnaires, créés en 1920, n'ayant jamais été pourvus.

En ce qui concerne les emplois de dactylographes, qui sont le plus souvent tenus par des femmes, les préfectures se montrent satisfaites, en général, des éléments puisés dans les concours, sauf, toutefois, lorsque dans les épreuves est comprise la sténographie. Ainsi la préfecture de Seine-et-Marne a dû clore sans résultat deux concours ouverts en 1922 pour cet emploi. La même année, six places mises en concours dans la Meurthe-et-Moselle n'ont pu, pour le même motif, être pourvues de titulaires.

Il est à noter que le décret du 17 juillet 1920, comme la loi elle-même, ne fait état que de l'emploi de dactylographes ; aussi beaucoup de préfectures n'ont fait figurer l'épreuve de sténographie dans le programme de leurs concours qu'à titre facultatif. L'arrêté type de 1922 l'avait rendue obligatoire.

Conditions d'ouverture des concours.

C'est un arrêté préfectoral, qui, d'après le règlement d'administration publique, ouvre les concours. Diverses modalités de publication, d'inscription des candidats, de composition des jurys etc.., ne motivent aucune remarque spéciale.

La dernière disposition qui résulte du décret précise que les nominations ont lieu dans l'ordre du classement établi par le concours.

Pour le reste, le décret s'en remet à des arrêtés réglementaires du préfet, ce qui s'entend des pièces à fournir par les candidats, des différentes conditions et du programme du concours.

En ce qui touche les pièces à fournir, un des points qui vaille de retenir l'attention concerne la constatation de l'état de santé des candidats.

L'arrêté type, joint à la circulaire ministérielle, avait donné à ce sujet une formule très complète : un certificat délivré par un médecin assermenté désigné par l'administration, constatant que les candidats ont été vaccinés, qu'ils ne sont atteints d'aucune infirmité incompatible avec les fonctions sollicitées, qu'ils ne présentent aucun symptôme de maladie contagieuse de quelque nature que ce soit et qu'ils peuvent sans danger pour autrui occuper un emploi dans un bureau.

L'arrêté ajoutait que cette pièce devait être remise par le médecin à l'administration et non pas au candidat. Cette manière de procéder n'offrait qu'un inconvénient, c'est que certains médecins ne crussent sortir de la réserve que leur dictait le secret professionnel en notifiant à l'administration, et non à l'intéressé en personne, des indications de santé que celui-ci pouvait désirer ne pas divulguer.

En fait, les certificats fournis sont dans la plupart des cas rédigés de façon à donner à l'administration tout apaisement et il couvient, bien entendu, que les préfectures continuent à tenir rigoureusement la main à ce que les candidats ne soient agréés que si le certificat médical produit justifie d'un état de santé satisfaisant.

Quand aux épreuves à subir par les candidats, les différences entre les départements sont assez notables.

Dans le Gard, on se borne à des épreuves primaires. Un Inspecteur général signale qu'un candidat refusé dans le département du Gers est allé se présenter dans le Lot-et-Garonne où le concours passait pour plus facile. Il y a été reçu, après quoi, il a permuté avec un collègue du Gers et s'est trouvé avoir ainsi élégamment résolu le problème du choix de son affectation.

C'est une situation que résolvait d'une façon heureuse le projet de règlement type puisqu'il imposait un programme général commun, aux candidats.

Dans certains départements, le programme comporte à l'écrit une dictée ; dans d'autres une rédaction sur un sujet général. C'est cette dernière épreuve que recommandait l'arrêté type. On peut s'étonner de ce que certains préfets croient demeurer attachés à la simple dictée, comme si, d'une part, le rôle d'un rédacteur n'était pas de rédiger par lui-même, et si, d'ailleurs, un candidat incertain sous le rapport de l'orthographe pouvait échapper à ses exigences dans une narration.

Le programme de concours de l'arrêté type qui prévoyait à l'écrit : 1° une rédaction d'ordre général ; 2° une rédaction sur un

sujet de droit administratif; 3° une épreuve d'arithmétique et, à l'oral, des interrogations sur l'histoire, la géographie et le droit administratif, paraît bien conçu. Peut-être pourrait-on y joindre quelques notions sommaires d'économie politique.

Le programme de concours des expéditionnaires qui comporte à l'écrit : une dictée, une épreuve d'écriture et un problème ; à l'oral : une épreuve de calcul et des interrogations sur l'histoire et la géographie paraît également assez adequat au niveau général moyen des candidats.

En ce qui concerne la cotation des épreuves, le règlement type avait assigné à chacune d'elles un coefficient déterminé qui n'a pas été adopté partout. Le nombre de points que doivent réunir les compositions pour permettre l'admissibilité à l'oral et l'admission définitive, est assez différent suivant les arrêtés préfectoraux. Dans les uns—assez fréquemment—la note zéro à l'une quelconque des épreuves est éliminatoire; dans d'autres ce sont les notes inférieures à 5 ou à 7 qui entraînent l'exclusion. Dans la Seine-et-Marne, c'est 10 sur 20 que le candidat doit obtenir à chacune des compositions. Ailleurs le pourcentage est de 11 et 14 sur 20.

Suivant l'arrêté type, la moyenne des points doit être réalisée pour l'admissibilité, et les 2/3 pour l'admission définitive.

La disposition de l'article 12 aux termes de laquelle « le jury du concours pourra, si les épreuves lui paraissent satisfaisantes, classer un certain nombre de candidats pour combler, le cas échéant, les vacances non prévues », paraît ne pouvoir être appliquée, sans donner lieu à critique, que dans le cas où l'arrêté ouvrant le concours a stipulé la mise au concours de X... emplois et de X... vacances éventuelles dans l'année (vacances qu'il y a lieu de chiffrer, article premier du décret).

Malgré le paragraphe 3 de l'article premier du dit décret, il a été constaté dans certains départements que le nombre des places mises au concours n'était pas précisé à l'avance ; que dans d'autres le délai de quarante jours entre la publication de l'arrêté et l'ouverture du concours n'est pas toujours observé. Il est, d'autre part, fâcheux que le nombre minimum de points d'où découle l'admission des candidats n'y soit pas fixé à l'avance, mais laissé à la décision du jury.

Dans l'Eure-et-Loir, malgré le dernier paragraphe de l'article premier susvisé, certaines nominations de candidats n'ont pas eu lieu dans l'ordre du classement. Ainsi en 1920 des candidats reçus avec les numéros 4 et 7 ont été nommés avant les numéros 1 et 2 parce qu'ils étaient, l'un auxiliaire d'avant guerre, l'autre dactylographe.

Dans le Cher, en 1921 et en 1923, alors que deux concours consécutifs n'ont été ouverts que pour un seul emploi on a reçu respectivement 5 et 5 candidats dont certains n'ont été nommés que plusieurs mois après, quand se sont produites des vacances. Même observation pour les concours ouverts en 1920 et 1921 aux dactylographes, où l'on a reçu 3 et 2 candidates alors qu'ils n'étaient

ouverts, le premier que pour deux places, le deuxième que pour une seule.

Les préfectures n'ont généralement pas adopté le dernier paragraphe de l'article 13 du réglement type exigeant que les nominations faites au titre civil, à défaut de candidats militaires dans le personnel subalterne, s'appliquent à des candidats âgés de dix-neuf à trente ans, remplissant les conditions d'honorabilité et d'aptitude physique dans les mêmes conditions que les autres emplois et pourvus d'un certificat d'études primaires.

Ces nominations sont le plus souvent, effectuées suivant le libre choix du Préfet.

Les dispositions relatives au stage qui résultent du décret ont été partout appliquées. Il suffit de signaler que le texte a consacré une modalité, pour ainsi dire inusitée avant la guerre, à savoir que la durée du stage compte pour l'avancement.

Avancement.

Cette question s'est révélée comme des plus délicates et a suscité des hésitations.

Il convient de reconnaître que le réglement d'administration publique n'apportait pas sur ce point la clarté et les précisions souhaitables ; les règles de l'avancement à l'ancienneté, notamment, n'y étaient pas formulées et les dispositions particulières prises par les préfets présentent des anomalies.

Toutefois, un premier point n'a soulevé aucune difficulté. Il s'agit des réunions de la Commission d'avancement, composée conformément au décret.

Deux préfectures ont exprimé le désir que le tableau fût dressé chaque année avant la session financière du Conseil général, afin que l'assemblée puisse voter la somme exacte correspondant aux avancements à accorder; mais il ne semble pas qu'en l'état, cette suggestion s'impose, puisque les assemblées départementales ne sont pas liées, pour l'établissement des crédits, par les règles qui s'imposent aux administrations centrales, c'est à dire, notamment, la fixation du crédit à la moyenne des traitements dans chaque grade.

Sur la question des avancements de grade, il ne s'est pas présenté davantage de divergences importantes d'interprétation. Les Inspecteurs généraux n'ont constaté qu'une irrégularité; un chef de division agent du service vicinal, détaché dans une préfecture comme chef de bureau, avant la loi de 1920, a été promu en 1921 comme faisant fonctions de chef de division, au préjudice des chefs de bureau auxquels l'inscription sur la liste d'aptitude était en même temps refusée.

Le texte de l'article 6 du décret n'a pas donné lieu à beaucoup de commentaires. Dans certaines préfectures, on a exprimé le regret que les chefs de division n'aient pas été admis à siéger dans la commission chargée d'arrêter le tableau d'aptitude lorsqu'il concerne leur grade.

Bien que le choix constitue le seul mode de nomination prévu, il

a été soutenu que l'obligation de dresser le tableau «suivant l'ordre d'ancienneté des services dans l'emploi ou les emplois occupés» et de procéder aux nominations «dans l'ordre des inscriptions au tableau» apportait à cette prérogative un tempérament très restrictif.

L'Inspection générale ne partage pas cette façon de voir. Le principe du choix reste entier puisqu'il est toujours loisible à la commission de ne porter au tableau qu'un nombre très réduit d'agents (le plus souvent un seul), ne pouvant de toutes façons dépasser les promotions prévues pour l'année.

Il y a lieu de s'étonner que le décret n'ait pas envisagé, en ce qui concerne les promotions de grade, la faculté de réunir en cours d'année la commission, afin de dresser un tableau d'aptitude complémentaire. Cette disposition aurait été plus logique sur ce point que pour les avancements de classe qui ne doivent fournir que très exceptionnellement matière à révision.

On remarquera, enfin, le droit du préfet, au cas où aucune inscription n'aura été décidée par la Commission, de nommer à l'emploi vacant un employé d'un autre département, pourvu du même grade, ou déjà porté au tableau d'aptitude pour le grade.

Les difficultés d'interprétation touchant les conditions dans lesquelles les avancements de classe doivent être attribués sont, au contraire, nombreuses.

Le texte applicable en l'espèce est l'article 5 du règlement d'administration publique.

Après avoir décidé que l'avancement ne doit avoir lieu que d'une classe à la classe immédiatement supérieure, le décret indique: «nul ne peut être promu à une classe supérieure s'il n'a au moins deux ans de services dans la classe qu'il occupe et s'il n'est porté au tableau d'avancement ... les inscriptions au tableau ont lieu à raison de deux tours à l'ancienneté et d'un tour au choix».

Une première règle s'impose, celle de ne donner d'avancement qu'après deux ans de stage dans une classe; elle est très généralement appliquée. Un Inspecteur général a toutefois constaté que des avancements avaient été attribués après dix huit mois seulement dans la classe. Cette pratique doit être condamnée, quel que soit le mérite de l'employé.

L'avancement des meilleurs agents ne pouvant donc intervenir à moins de deux années de stage, dans quelles conditions les autres peuvent-ils recevoir un avancement?

Le Conseil d'État n'a pas cru devoir prendre position et imposer par un règlement général l'adoption d'un laps de temps déterminé. Aussi, c'est dans les règlements particuliers que sont trouvées les dispositions de cet ordre. La plupart des arrêtés ont fixé à trois ans la durée du stage nécessaire pour pouvoir recevoir un avancement à l'ancienneté, d'autres à trois ans et demi; il a même été constaté dans un règlement aujourd'hui abrogé, une durée de cinq et six ans.

Dans des départements qui n'ont pas jugé indispensable de dresser un règlement particulier, on s'est tenu au texte imprécis du décret

et on l'interprète dans le sens le plus large: pourvu que la règle du minimum de deux ans ne soit pas perdue de vue, la commission a le droit de classer qui il lui plait et le préfet celui de nommer à une date qui lui convient, dans le cours de l'année, les agents inscrits au tableau.

Ce n'est pas de là, cependant, que proviennent les difficultés d'application du décret.

Elles résultent du paragraphe suivant qui a stipulé la règle des tours : deux tours à l'ancienneté et un tour au choix, et qui a quelque peine à jouer équitablement avec l'institution d'ancienneté à date fixe : trois ou quatre ans.

La première obligation que suppose la règle des tours est de constituer une liste d'ancienneté du personnel ; c'est sur cette liste que seront choisis par la commission (dans la limite des crédits s'il y a lieu), les agents susceptibles de recevoir un avancement dans l'année.

Or, la majorité des préfectures ne dresse pas de liste d'ancienneté ; elles doivent alors rechercher l'ancienneté de chacun des employés soit dans leur dossier ou en se reportant à la date de leur dernier avancement.

Il y aurait intérêt à exiger non seulement l'établissement d'une liste, mais aussi sa publication, au même titre que le tableau lui-même, ainsi qu'il est fait, par exemple, à l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur, puisque c'est le rang que les employés possèdent sur la liste qui doit déterminer leur droit à l'avancement.

Comment dresser la liste d'ancienneté ? Aux termes du décret (promotion de grade) le tableau d'aptitude étant établi suivant l'ancienneté des services dans l'emploi ou les emplois occupés — le mot emploi s'entendant évidemment du grade — c'est par grade que l'établissement de la liste doit être envisagé, et en cas de nomination à la même date, l'ancienneté est celle qui résulte de l'ordre fixé par l'arrêté de nomination.

En second lieu, il convient de se demander comment doit être comprise l'alternance du choix et de l'ancienneté dans la proportion légale d'un contre deux.

Les Inspecteurs généraux ont relevé bien des exemples de diverses manières de procéder : ici, la proportion réglementaire a été retournée, on donne deux avancements au choix contre un à l'ancienneté ; là, ce sont des choix alternés, à égalité, avec l'ancienneté ; ou bien on n'inscrit à l'ancienneté que des « néants » et presque tout le monde avance au choix ; au contraire, une préfecture ne pratique aucune inscription au choix « pour ne pas faire de jaloux » ; ou encore, la Commission d'aptitude inscrit au tableau au choix le tiers du personnel total, et non le tiers du personnel susceptible de recevoir un avancement (c'est-à-dire comptant au moins deux ans de stage dans la classe) et l'effet de cette conception singulière est que les avancements sont donnés, pour la plupart, au choix, avec le minimum de deux ans prévu par le décret.

Ailleurs, pour l'établissement du tableau, on estime que le per-

sonnel doit être divisé en autant de classes et de grades que le comporte le règlement; dans un autre département, la division n'intervient qu'entre les grades, sans qu'on se préoccupe des classes. C'est ce qu'on trouve dans la majorité des départements visités. Enfin, dernier système, le personnel, depuis les chefs de division jusqu'aux gens de service, est compris sur un tableau unique.

L'inconvénient du premier système réside dans ce fait qu'avec les cadres restreints des préfectures, il est peu fréquent qu'on puisse arriver à rencontrer trois agents de la même classe susceptibles d'être inscrits; le troisième système présente l'excès contraire en mêlant tous les grades; il permettait à une Commission d'exclure complètement du tableau toute une catégorie d'agents. Si, par exemple, les trois chefs de division se trouvent susceptibles tous les trois d'avancer au choix, ils pourraient, avec ce système, être inscrits ensemble au détriment d'employés d'autres grades; le personnel des sous-préfectures ne serait-il pas désavantagé ? etc...

Le seul système qui doive être retenu est le classement par grade. C'est en effet entre agents de la même catégorie, effectuant un travail d'ordre analogue, que la Commission peut se prononcer. Peu importe pour un avancement de classe qu'un chef de bureau soit de 2e ou de 3e classe, mais il n'est pas possible de comparer les services qu'il rend avec ceux d'un agent subalterne sans le faire bénéficier de l'avantage du choix et de léser par cela même l'employé inférieur, même si ce dernier était le meilleur d'entre les siens.

Une autre série de remarques peut être formulée sur la façon dont il est fait emploi des tours, même donnés dans la proportion règlementaire.

Tout d'abord, signalons pour sa singularité la conception d'après laquelle les tours seraient individuels; c'est-à-dire qu'un employé ayant reçu un avancement au choix, ne pourrait bénéficier une seconde fois du tour du choix qu'après deux avancements intermédiaires à l'ancienneté.

Mais les manières de voir le plus souvent rencontrées sont les suivantes:

1° Dans beaucoup de préfectures, on croit qu'il suffit de faire figurer sur le tableau un nombre d'inscriptions à l'ancienneté double du nombre des inscriptions au choix; dans tel département il est même admis que, lorsqu'au cours d'une année, il n'a pas été fait usage du nombre possible d'inscriptions au choix, ces tours de choix peuvent être mis en réserve et attribués l'année suivante en sus de la proportion du tiers;

2° L'autre conception est plus dogmatique. On considère que, sur le tableau, doivent se succéder rigoureusement l'ancienneté et le choix dans la proportion fixée par le décret. Celà peut être entendu de deux manières: dans une pratique, on limite à une année l'effet de la succession des tours; dans l'autre, on estime que la succession des tours doit immuablement se poursuivre d'une année sur l'autre. Autrement dit, si, par exemple, la dernière inscription d'une

année correspond au deuxième tour ancienneté, elle doit être suivie d'un tour de choix par lequel, l'année suivante, on devra débuter. C'est ainsi qu'il est procédé à l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur.

L'Inspection générale pense qu'il convient d'écarter nettement la première conception. Il ne s'agit pas seulement d'une proportion à respecter, mais d'un ordre. Le vocable « tour », employé par le règlement d'administration publique, impose, en effet, la répétition du même mode de classement jusqu'à épuisement du tableau.

Il ne saurait, dans ces conditions, y avoir de controverse réelle qu'entre les deux manières d'appliquer la seconde conception. Elles sont vo sines en fait et leur intérêt pratique est des plus limités puisqu'aussi bien dans l'une que dans l'autre, la succession des tours est respectée. Cette succession est-elle annuelle ou illimitée ? Or, le chevauchement d'année en année, à l'infini, est incompatible avec le principe de l'annalité du tableau qui semble bien résulter du texte du décret. La conséquence logique qui découle de ce principe est que chaque tableau forme un tout indépendant; le tableau devrait toujours débuter par deux tours à l'ancienneté suivis d'un tour au choix et ainsi de suite.

L'exemple tiré de la règle adoptée à l'Administration centrale n'est, au demeurant, nullement probant. L'avancement y est accordé suivant des principes très différents; le tableau qui y est pratiqué est un tableau dressé exclusivement au choix et c'est non pour les inscriptions, mais pour les nominations, que joue l'alternance des tours.

Au point de vue pratique, les deux systèmes, même le premier qui a l'avantage de l'élasticité, se heurtent à des difficultés d'application impossibles à éviter, dès l'instant qu'un règlement départemental stipule pour les avancements attribués au titre de l'ancienneté une durée de stage déterminée. On peut prendre comme exemple l'avancement à trois ans qui est le plus communément admis.

Le fait a été constaté plusieurs fois au cours de la tournée. Voici, par hypothèse, un cadre de chefs de bureau et secrétaires de sous-préfectures s'élevant à dix employés. Un avancement a été accordé en 1922, six avancements en 1923, trois en 1924. Quelle sera la situation en 1925 ?

Dans le système strict, auquel l'Inspection donne sa préférence, sur le vu des textes réglementaires, il ne peut être attribué aucun avancement au choix avant deux avancements à l'ancienneté; donc, en l'espèce, un seul employé comptant trois ans de stage dans sa classe, une seule inscription à l'ancienneté est possible. Il en faudrait une seconde pour faire jouer le tour du choix, deux autres encore pour pouvoir donner un second choix, etc...

Dans le système qui a été écarté, l'atténuation apportée à la rigueur du principe est bien mince, car si les tours ne sont pas respectés, la proportion du tiers est admise. On procédera, comme précédemment, à une inscription à l'ancienneté, et avec l'interprétation la plus large, après avoir attribué une inscription au choix, ce sera tout.

Le résultat inéluctable qui se produira — un peu plus rapidement avec le système le plus strict qu'avec l'autre — est qu'en peu d'années une sorte d'embouteillage sera intervenu et que le choix, par suite du jeu des tours ou simplement de la proportion réglementaire, ne sera plus qu'une mention d'estime, arrivant, comme l'ancienneté, à la même durée de stage de trois ans. Les préfets se trouveront ainsi sans moyens de récompenser, par un avancement plus rapide, les mérites d'un employé.

Évidemment, si l'établissement d'un tableau unique pour l'ensemble du personnel pouvait être recommandé, il y aurait de telles possibilités de manœuvre de grade à grade que les difficultés susvisées seraient bien près de disparaître. Néanmoins les considérations d'équité et de logique qui militent en faveur d'un tableau dressé par grade conservent toute leur valeur et ne sauraient s'effacer même en présence des complications qui viennent d'être exposées.

On peut conclure qu'il y a une véritable incompatibilité entre l'article 5 du décret et les règlements particuliers qui ont fixé à une durée déterminée les conditions d'avancement à l'ancienneté.

Il convient de noter que le projet d'arrêté type établi en 1922 n'avait ajouté au texte réglementaire aucune disposition qui permît d'éviter ces difficultés. On remarquera qu'il n'avait pas fixé, d'ailleurs, une durée déterminée de stage pour les avancements à l'ancienneté.

Une dernière série d'observations a été faite par les Inspecteurs généraux, quant aux règlements particuliers fixant une date à l'effet des avancements. C'est ainsi que dans les Basses-Alpes, tous les avancements accordés partent du 1er janvier, que dans la Nièvre ils ont lieu aux 1er janvier et 1er juillet, etc...

De telles dispositions aboutissent à des injustices. Voici la situation d'un employé dont l'ancienneté remonte au 15 janvier 1925. Il ne pourrait, dans les Basses-Alpes, être avancé au choix qu'au 1er janvier 1928, et à l'ancienneté au 1er janvier 1929. Faute de quinze jours, il perd onze mois et demi dans les deux cas.

Si certaines préfectures tiennent à faire partir les mouvements à date fixe, la périodicité la plus longue qui paraisse pouvoir être envisagée est le trimestre.

Il appartient à l'Administration centrale de dégager des observations qui précèdent les directives qui lui sembleront s'imposer pour que les préfectures appliquent des mesures moins disparates. Il est certain qu'il n'y a pas à revenir sur le passé, les avancements attribués constituant des droits acquis, consacrés au surplus par une prescription qui écarterait toute suite contentieuse, mais il importe que des instructions soient données pour le plus prochain avenir.

Heures de service.

L'arrêté type consacrait aux heures de travail et aux congés des articles qu'il y aurait intérêt à incorporer dans les règlements particuliers.

Au sujet des heures de présence, il a été noté que, dans la plupart des préfectures, les employés étaient astreints à sept heures de présence, soit également partagées entre le matin et l'après-midi, soit partagées en trois heures le matin et quatre heures l'après-midi avec des heures d'ouverture et de fermeture de bureau variables selon les départements. C'est le nombre d'heures visé par l'arrêté type.

Dans quelques autres, il est prévu sept heures et demie, avec exemption d'une demi-heure pour les mères d'enfants en bas âge. A l'inverse, dans l'Eure, la journée n'est que de six heures et demie; la journée de huit heures est rarement imposée (Nord). Mais il convient de noter que, dans la majorité des cas, les règlements particuliers disposent que les employés devront, en cas de besoin, fournir leur concours à l'administration sans indemnité, même les dimanches et jours fériés.

Des exemples de gratifications pour heures supplémentaires ont cependant été relevés.

Le régime dit de la « semaine anglaise » est peu employé.

Le congé annuel avait été fixé à un mois par l'arrêté type pour les employés de tous grades. Il n'a été constaté, à l'exception des chefs de division, aucun exemple de congés de cette durée. Les systèmes en usage dans la majorité des départements visités, très variables quant aux délais accordés, consacrent le plus souvent des dispositions plus avantageuses en faveur des chefs de division. Ainsi, là où le personnel a vingt et un jours de congé par an comme dans le Puy-de-Dôme, le Tarn-et-Garonne, le Gard etc., les chefs de division ont un mois. Là où ils ont quinze jours (Cher, Oise), les chefs de division ont trois semaines.

En Seine-et-Marne on est allé jusqu'à créer trois catégories de congés.

Parmi les départements qui ont une règle uniforme pour l'ensemble du personnel, les systèmes sont très inégaux. L'Inspection a relevé des durées de quinze, vingt et un, vingt-trois et vingt-cinq jours.

L'Inspection générale est d'avis que l'octroi d'un congé annuel d'un mois à l'ensemble du personnel n'offrirait rien d'excessif. Elle est défavorable par contre aux systèmes de congé reposant sur une inégalité de traitement entre les chefs de division notamment et le reste du personnel. Si ceux-là, pour justifier leur privilège, invoquaient le bénéfice de l'âge, des années de services, ou même la légitimité de compenser par un repos légèrement plus long un travail en général plus chargé, ils s'exposeraient à ce qu'on invoquât, à l'inverse, dans le sens de l'abrègement de ces délais, la plus grande utilité au sein des services, qui croît en raison directe du grade.

Pour ce qui est des congés de convenances personnelles, le projet d'arrêté type en stipulait l'imputation sur le congé annuel, sauf dans le cas de deuil de famille — à quel degré? — et de malaise passager médicalement constaté.

Restent les congés de maladie. La règle générale est le principe du décret de 1853 quant aux fonctionnaires de l'Etat, à savoir, trois

mois avec traitement et trois mois avec demi-traitement. D'autres règlements apportent une précision non insérée dans le décret de 1853 — elle fait l'objet de l'article 39 de l'arrêté type — c'est que l'intéressé peut être placé, si sa maladie se prolonge, ou simplement pour raisons personnelles, dans la position de disponibilité, ce qui suppose la possibilité d'une réintégration pendant une période allant souvent jusqu'à trois ans; avec droit, suivant les règlements particuliers, à la première, seconde ou troisième vacance dans le grade précédemment occupé.

Dans le Tarn-et-Garonne, le règlement permet de maintenir à l'employé malade la moitié du traitement, jusqu'à ce qu'une décision intervienne admettant l'agent à faire valoir ses droits à la retraite ou le place dans la position de disponibilité.

Dans le Puy-de-Dôme, le congé de trois mois à plein traitement peut être suivi, en cas de prolongation de maladie dûment certifiée, d'une période de trois mois avec l'intégralité ou une partie du traitement, laquelle peut-être renouvelée jusqu'à concurrence de deux années. Il parait excessif de maintenir à un agent malade pendant deux années la jouissance intégrale de son traitement.

Les dispositions de l'arrêté type relatives aux congés à allouer en cas de tuberculose pulmonaire ou de grossesse méritent d'être notées dans le présent rapport.

Les tuberculeux devaient recevoir le traitement intégral pendant trois ans et le demi-traitement pendant deux ans, ainsi que la loi de finances du 31 avril 1921 en avait décidé pour le personnel enseignant. Les Inspecteurs généraux n'ont trouvé aucun règlement départemental qui ait admis ces dispositions en faveur du personnel des préfectures.

Les employées enceintes avaient droit à deux mois de congé à plein traitement, moitié avant, moitié après les couches ; une prolongation d'un mois avec traitement entier ou de trois mois avec demi-traitement pouvait intervenir en cas de nécessité dûment constatée. Les départements s'en sont tenus généralement à la loi sur le travail des femmes.

Il ne paraît pas utile de prolonger ces comparaisons par l'exposé des divers mécanismes du congé de disponibilité. Le traitement de disponibilité fixé au tiers du traitement normal, par l'article 37 de l'arrêté type n'a pas été accueilli dans les règlements départementaux. Les Conseils généraux ont estimé que ces dispositions leur auraient imposé de trop lourdes charges.

Il convient de retenir de cet ensemble de constatations que la situation du personnel des préfectures et sous-préfectures est demeurée, en dépit des efforts de l'Administration et des suggestions de l'Inspection générale, tout à fait hétérogène et l'on peut se demander, en manière de conclusion, ce que vaut cette décentralisation dont on ne saisit pas très bien ce qu'elle a, au total, d'avantageux, alors que ses inconvénients de tous ordres, tant vis-à-vis du personnel que de leurs chefs hiérarchiques, sont bien facilement discernables ?

Discipline.

Sur ce point, le décret contient des instructions précises et détaillées. Le projet d'arrêté type les avait reproduites en les complétant encore.

Suivant ce dernier texte, les services du personnel doivent ouvrir pour chaque employé, un dossier contenant :

1° toutes les pièces relatives à son admission ;

2° les dates de nomination et de passage d'une classe à l'autre, ou d'un grade à un autre ;

3° les appointements sucessivement touchés ;

4° les jours de congé accordés ;

5° les témoignages de satisfaction obtenus et les peines disciplinaires encourues, s'il y a lieu ;

6° le motif du départ, de la révocation, de la mise à la retraite.

C'est ce dossier à la communication duquel l'employé a droit lorsqu'il est traduit devant le Conseil de discipline.

On remarquera qu'il n'est pas prévu l'attribution de notes annuelles. Le dossier pourrait comprendre, d'autre part, des renseignements sur les services militaires des intéressés et toutes indications qui ont un intérêt au moment des admissions à la retraite.

Il résulte des constatations faites par les Inspecteurs généraux que peu de préfectures ont constitué des dossiers.

Bien que le décret soit muet à cet égard, l'Inspection estime qu'il est désirable que les dispositions de l'arrêté type, complétées elles-mêmes comme ci-dessus, soient mises en vigueur dans chaque département.

Il est possible de ranger dans les mesures concernant la discipline, l'interdiction qui est rappelée aux employés :

1° (article 33 du projet d'arrêté type) de s'occuper dans les bureaux de questions étrangères au service de la préfecture, et d'emporter hors de la préfecture, aucun dossier ou pièce, en vue d'un travail à domicile, sans autorisation du chef de service ;

2° (article 40 du projet) de cumuler leurs fonctions administratives avec d'autres fonctions commerciales, industrielles etc...

Ces prescriptions ont été reproduites dans peu de règlements particuliers.

C'est principalement les mesures disciplinaires et la procédure d'exécution que le décret du 17 juillet 1920 a traitées. Sur ces points l'arrêté type ne présente que peu de dispositions nouvelles, (article 27 : conditions d'élection des représentants du personnel aux Conseils de discipline).

Il y a lieu de noter encore qu'il prévoyait que les peines légères — l'avertissement et le blâme avec inscription au dossier — pouvant aux termes du décret, être prononcées par le préfet ou le sous-préfet, n'auraient dû intervenir « qu'après que l'intéressé aura été avisé, par écrit, des reproches qui lui sont faits et qu'il aura consigné en marge les objections qu'il croit devoir formuler ». Le projet ajoutait [t

l'employé aurait toujours le droit de faire appel devant le Conseil de discipline de la décision qui l'aurait frappé.

Cette dernière disposition a pu être considérée comme diminuant l'autorité morale du préfet (Dordogne).

La nomenclature des peines ne donne lieu à aucune observation. Quant à la composition du Conseil de discipline, on a pu remarquer avec raison :

Qu'il y avait une contradiction entre le décret et le projet d'arrêté type pour la désignation du président en cas d'empêchement du secrétaire général ; le décret plaçant à la présidence le sous-préfet désigné par le préfet comme membre, et l'arrêté y affectant le plus ancien sous-préfet en fonctions dans le département — est-ce d'ailleurs le plus ancien sous- préfet comme services ou le plus ancien comme présence dans le département ? ;

Que le droit de récusation ne devrait pas pouvoir s'exercer à l'égard du secrétaire général président, qui est le chef des bureaux ;

Que si le droit de récusation était exercé, le Conseil, qui est composé de cinq membres, ne comprendrait plus les cinq membres indispensables pour la validiié de la délibération. Il y a là, évidemment, une lacune dans la rédaction du décret puisqu'il suffit à l'employé incriminé d'user de son droit de récusation pour lui permettre d'attaquer ensuite la décision qui le frappe en violation des formes prescrites.

II. — Questions financières.

C'est au point de vue financier que les observations dégagées au cours de la tournée de 1924 ont été les plus opérantes parce qu'elles ont pu se traduire dans un grand nombre de cas par des redressements importants.

On peut les ranger dans deux groupes généraux, suivant qu'elles concernent: *a*) la part demandée à l'État sur les sommes résultant des traitements des employés (échelle Magny) dont le total apparaît dans une colonne spéciale des états annuels (colonne A), et *b*) les méthodes suivies pour faire subir à la masse à partager les déductions prévues par l'article 2 de la loi de 1920 (colonnes B et C).

Traitements du personnel

Les redressements proposés par les Inspecteurs généraux en cette matière soulèvent assez peu de questions de principe et, résultant de constatations de fait, ne se prêtent guère à de grands développements.

Il a été parfaitement compris par toutes les préfectures que l'État ayant limité sa participation financière aux chiffres résultant de l'échelle de traitements Magny, il n'y avait lieu d'inscrire le traitement de leur personnel, pour le calcul de la part de l'État, que jusqu'à concurrence des chiffres maxima de cette échelle. Sur ce point pas d'observations.

A noter que les départements qui ont conservé l'échelle Magny sont de plus en plus rares (Ariège, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Tarn-et-Garonne et Var).

De même, toutes les préfectures ont correctement suivi la règle consistant à ne demander à l'État que le traitement réel touché par leurs employés et non leur traitement théorique, si ceux-ci, par exemple, n'ont pas accompli leur service toute l'année ou s'ils ont été élevés en cours d'année au grade supérieur.

Sur un seul point, dans cet ordre d'idées, des critiques ont été relevées.

En cas d'avancement d'un employé en cours d'année, au 1er juillet par exemple, certaines préfectures comptent six mois au premier traitement et six mois au traitement d'avancement, d'autres sept mois d'une part et cinq mois de l'autre, le fonctionnaire avancé n'ayant en fait reçu son augmentation que le premier du mois suivant par suite de la retenue du premier douzième. Il est des cas où, indûment, il n'est pas fait état de ce retard d'un mois.

Création d'effectifs.

Au sujet de la création des effectifs, certains préfets, le cas a été notamment relevé en Loire-Inférieure, prennent des arrêtés créant des emplois sans avoir soin de les soumettre à l'approbation du Ministre. Les Inspecteurs généraux n'ont pas considéré, dans ce cas, que l'Etat dût intervenir dans le coût des traitements et ils ont proposé d'en laisser la charge au département jusqu'à régularisation de cette situation par l'approbation de l'arrêté créant l'emploi.

Auxiliaires.

La question des auxiliaires n'a pas davantage soulevé de difficultés en ce sens que ne sont admis à être inscrits en vue de la participation de l'État que ceux qui remplacent des titulaires, à raison d'une insuffisance de recrutement ou d'une interruption de service non payée.

Mais, aux termes de la jurisprudence du Ministère de l'Intérieur, cette situation ne saurait avoir qu'un caractère provisoire et l'on peut se demander si, ainsi qu'il a été constaté dans un département, il peut être ainsi procédé au remplacement de fonctionnaires démissionnaires ou mis en congé de disponibilité de longue durée?

Doit-on admettre, d'autre part, que tout auxiliaire puisse être considéré comme susceptible de remplacer, même à titre provisoire, un employé titulaire de n'importe quel grade ? Ainsi dans un département, un chef de bureau a été provisoirement remplacé par sa fille employée auxiliaire...

Tel ne paraît pas être le sens des instructions en vigueur.

En outre, il convient de préciser, ce point n'a pas été compris partout, que les auxiliaires ne doivent être comptés à l'État que pour un traitement qui ne saurait, en aucun cas, dépasser le chiffre

annuel de 3.800 prévu par l'échelle Magny pour les stagiaires ; la raison en est qu'un auxiliaire ne saurait gravir aucun des échelons de l'échelle des titulaires.

La question des auxiliaires a été mise au point dans le rapport de 1922. Il n'y aurait à y revenir que pour signaler certaines tendances à l'exagération, notamment dans le Nord, où l'on en compte 67. En Seine-et-Marne le chiffre de 17 peut également paraître exagéré.

Enfin, les cadres d'auxiliaires permanents de l'Eure-et-Loir et du Morbihan sont critiquables ; de même, dans le premier département, l'affectation, à titre d'auxiliaire, d'un jeune chasseur qui vient en aide à un mutilé inapte à l'emploi qui lui a été donné.

Classes.

La question des classes non correspondantes à celles de l'échelle Magny continue à se poser dans les mêmes termes qu'en 1922. Toutefois, si quelques départements, comme la Savoie, continuent les errements antérieurs, nombreux sont les départements qui ont admis de n'opérer l'ajustement avec l'échelle Magny, pour le calcul de la participation de l'État, que par le bas. L'Inspection générale indiquait en effet que si les départements s'estiment lésés par ce mode de calcul, il leur est loisible de modifier leur système de classes dans chaque grade et de les faire correspondre à celles de l'échelle Magny ; l'État, lui, ne peut pas changer son échelle pour l'adapter à chaque cas. Par ailleurs, elle suggérait la possibilité de grouper deux par deux, dans les cas où ce serait possible, les échelons non correspondants pour trouver une catégorie ajustable à l'échelle Magny. Certains départements comme la Vendée, auraient pu le faire et eussent ainsi récupéré un écart que leur mode d'ajustement entraîne à leur désavantage.

A cet égard, on constate encore des errements très variables d'un département à l'autre et qu'il conviendrait d'unifier.

Ainsi, les chefs de division du Cher arrivent à 14.000 en quatre étapes au lieu des six étapes de l'échelle Magny.

Échelle du Cher	francs.	Échelle Magny	francs.
		6e classe.....	9.100
		5e —	9.600
4e classe.....	12.000	4e —	10.100
3e —	12.600	3e —	10.600
2e —	13.300	2e —	11.100
1re —	14.000	1re —	11.600

On demande à l'État de participer sur 9.100 pour les chefs de division de 4e classe, sur 9.600 pour ceux de 3e classe, sur 10.100 pour ceux de la 2e classe et pour 11.600 (1re classe Magny) pour ceux de la 1re classe.

Or, un chef de division de 1re classe du Cher doit être normalement inscrit au compte de l'État à la 3e classe Magny, puisque ce serait cette 3e classe qu'il aurait reçue si son échelle avait compris six classes ; il n'aurait pas atteint en quatre classes l'ancienneté voulue pour recevoir la 1re classe Magny, attribuée seulement après cinq avancements, au lieu de trois dans le Cher.

D'autre part, peut-on considérer ce fonctionnaire comme s'il devait recevoir ultérieurement les deux derniers avancements de l'échelle Magny ? Ce serait assez logique ; mais encore il y aurait quelques difficultés à arrêter la date de ces avancements fictifs, puisqu'il n'y a plus de tours de choix et d'ancienneté ; devrait-on alors l'avancer de deux en deux ans ? Dans ces conditions, la participation ne pourrait être sollicitée de l'État sur la base de la 2e classe Magny que si le chef de disision de 1re classe du Cher avait déja acquis dans cette classe une ancienneté minima de deux ans, et la 1re classe Magny qu'après quatre ans.

D'une manière générale, les préfectures ne serrent pas d'assez près cette question ; elles sollicitent et obtiennent — souvent — une participation basée sur la 1re classe alors que les intéressés n'auraient pu l'acquérir avec le même nombre de classes que celui de l'échelle Magny.

Avancements.

La question de l'avancement joue un certain rôle dans le calcul de la participation de l'État et il importe à cet égard de respecter les délais impartis par le décret de 1920. Dans certains départements les préfets se montrent très larges et accordent des avancements au choix au bout de dix huit mois seulement. Une délibération de Conseil général explique même que cette décision est sans grand inconvénient. Or, elle a celui de faire payer à l'État un pourcentage plus fort six mois avant le moment où ce serait légitime, et par violation d'un décret. De telles situations méritent d'être relevées.

Il convient également de demander aux préfets de suivre aussi scrupuleusement que possible la proportion entre le choix et l'ancienneté là où elle a été établie, car l'accélération du rythme des avancements au choix entraîne des dépenses plus fortes auxquelles, ici encore, l'État, en fidèle observateur des textes, devrait déclarer ne pas vouloir participer.

Traitements bruts ou traitements nets.

Les instructions ministérielles prescrivent d'inscrire dans la colonne spéciale réservée a ces traitements le traitement brut des employés. C'est sur le total de ces sommes qu'on déduira ensuite les retenues légales pour former le traitement net, sur lequel est appellée à jouer la participation de l'État.

Certains départements inscrivent dans cette colonne les trai-

tements nets. Cela ne change évidemment rien aux résultats généraux. Mais le contrôle se fait plus difficilement quand il s'agit d'employés n'ayant pas été toute l'année au même grade et, ne fut-ce qu'à ce seul point de vue, il conviendrait d'adopter uniformément la méthode préconisée par les instructions.

A cet égard, d'ailleurs, un certain nombre de préfectures ont soulevé une question de principe, soutenant que la participation de l'État devrait être calculée sur les traitements bruts des employés et non sur leurs traitements nets. Diverses notes discutant ce point ont même été remises aux Inspecteurs généraux lors de leur tournée.

L'une d'elles s'appuie sur un passage du rapport d'ensemble de l'Inspection en 1922 (p. 32) où il est dit que la masse à partager est représentée par les chiffres inscrits en regard de la rubrique « montant des traitements à payer du 1er janvier au 31 décembre » et, (p. 63) où il est spécifié qu'il est ajouté à la part de l'État 5 p. 100 des traitements pour les retraites. Il s'agit là, déclare cette note, des traitements bruts.

En réalité, le rapport de 1922 n'a nullement envisagé cette question qui ne s'est posée, au regard de la Direction du Personnel, que postérieurement à sa rédaction, puisque c'est une circulaire du 9 février 1922 qui l'a soulevée :

« Le tableau prescrit par une circulaire du 26 août 1921 », y lit-on, « devra dorénavant être établi comme suit :

« 1° Le chiffre des traitements à porter dans la colonne A sera celui des traitements bruts ;

« 2° Le chiffre représentant le montant des retenues pour retraites, opérées sur le traitement de tous les employés, devra être déduit du chiffre égal au tableau de la colonne 2, obtenu après avoir opéré les déductions du paragraphe 2 ; on obtiendra ainsi un nouveau chiffre qui sera celui d'après lequel devra être calculée la participation de l'État. »

La question était donc nouvelle en 1924, pour l'Inspection générale et se pose comme suit : il est entendu que l'État, en sus de sa participation aux traitements, participe également aux retraites puisqu'il verse aux départements une somme égale à 5 p. 100 de sa part sur les traitements calculée comme ci-dessus. Cette participation correspond à celle du département lui-même, qui est également proportionnelle à la part qu'il conserve à sa charge du traitement de son personnel.

Mais si la participation de l'État dans les traitements est calculée sur le traitement brut au lieu de l'être sur le traitement net, la somme qu'il aura à verser au département sera plus forte ; plus forte aussi sa part dans les retraites puisqu'elle lui est proportionnelle.

Un exemple pratique a été donné par un Inspecteur général dans son rapport sur la Nièvre. La masse à partager, toute opération de déduction effectuée, est dans ce département de 264.353 fr. 15 (traitements bruts), Elle n'est plus que de 251.136 fr. 15 (traitements nets). La part de l'État dans ce département est de 49 p. 100 d'après le barème

Il a donc, dans le système du calcul sur traitements nets à payer 49 p. 100 de 251.136 fr. 15 soit 123.056 fr. 71 auxquels viendra se joindre 5 p. 100 pour les retraites soit 6.152 fr. 83, total 129.209 fr. 54.

Si au contraire sa part est calculée sur les traitements bruts, il aura à payer 49 p. 100 de 264.353 fr. 84 soit 129.533 fr. 38 plus 5 pour 100 de cette somme 6.476 fr. 69, total 136.010 fr. 07 ; soit un écart de 5.800 fr. 53.

L'Inspection générale se rallie à la thèse soutenue par la Direction du Personnel. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les employés des préfectures sont des employés départementaux avec lesquels l'État n'a aucun contact direct tant que le département demeure maître de fixer les effectifs, les cadres et les traitements ; la participation financière qu'assume l'État dans la charge de leur traitement est non pas un partage proprement dit de ce traitement entre le département et lui, mais une subvention accordée à ce département, unique débiteur, pour l'aider à y pourvoir. C'était autrefois une somme fixe et forfaitaire dans le système des fonds d'abonnement. C'est aujourd'hui une somme variable, proportionnelle à l'importance des traitements et subordonnée à divers éléments qui concourent à la formation des barèmes, mais le caractère juridique de cette participation n'a pas changé.

Dès lors, l'État, débiteur non pas du personnel mais du département, doit à celui-ci non pas une partie de ce que ses employés sont en droit de recevoir théoriquement, mais une partie de ce qu'il leur verse effectivement. Or, ce que paie en fait le département, ce n'est pas le traitement brut, c'est le traitement net ; par suite, il semble bien que l'État soit quitte vis-à-vis de lui en lui versant à titre de subvention une quote-part de ce traitement net.

Calcul de la part de l'État et mécanisme des déductions.

Principes généraux et méthode. — La situation chaotique dénoncée par la tournée de 1921 au point de vue financier avait amené la Direction du Personnel à essayer d'apporter un peu d'ordre tout au moins dans la confection des documents à l'aide desquels elle prenait, en ce qui concerne la participation de l'État, ses décisions d'ordonnancement. Ce fut le but de la circulaire du 26 novembre 1921 qui a rectifié, sur certains points, les modèles d'états annuels fournis par les préfectures. Il s'agissait, en effet, pour l'Administration centrale de connaître avec certitude l'ensemble des éléments servant de base à cette participation et sur lesquels elle était, jusque là, trop souvent mal renseignée. Sur le mécanisme financier de cette loi, le rapport de 1922 s'est longuement expliqué. Il a exposé les raisons pour lesquelles la constitution d'un fonds commun à l'aide des sommes payées par l'État, partiellement ou totalement, directement ou indirectement, et la déduction de ces sommes, avant tout partage de la masse des dépenses, au profit de l'État offrait de multiples inconvénients dont le moindre n'était pas la complexité. Il a dit que la seule

solution véritablement satisfaisante lui semblait être d'en finir avec cet éparpillement de contributions diverses, et de n'avoir désormais qu'un seul crédit budgétaire sur lequel imputer toutes les dépenses de traitement du personnel des préfectures. Un pareil système exclurait en effet toute erreur, volontaire ou non.

Il éviterait au surplus que les départements, quand ils décident de créer un emploi nouveau, n'aient le choix, ou bien de faire supporter les frais de son traitement sur les crédits du personnel, ou bien sur les frais d'administration des lois d'assistance et, tout naturellement, ne se décident pour la solution qui leur est la plus avantageuse du fait des barèmes. A noter que, dans ce dernier cas, ils appellent à y contribuer les communes dans des proportions qui ne sont pas toujours justifiables.

On peut se demander à cet égard ce que deviendra la contribution des communes actuellement admise pour la rémunération du personnel chargé de l'application des lois d'assistance, si, conformément aux suggestions de l'Inspection générale, ce mode de rétribution venait à disparaître. Il appartiendrait au législateur d'apprécier dans quelle proportion les charges actuellement supportées par elles, de ce chef, auraient à être maintenues et sous quelle forme. Parmi les solutions qui viennent à l'esprit, on peut noter, par exemple, l'accroissement du fonds des cotisations municipales. C'est une question qui mérite de se poser que celle de savoir si cette contribution est bien légitime et si sa disparition pure et simple présenterait de notables inconvénients.

Dans le système préconisé par l'Inspection générale, le personnel des préfectures serait donc rétribué en totalité suivant des tarifs de traitements fixés, cela va de soi, par le Conseil général et groupés dans un seul chapitre. Sur l'ensemble de cette dépense, l'État paierait sa quote-part : 1° sur les traitements d'après les barèmes de la loi de 1920 limités aux maxima qui découlent de l'échelle Magny; 2° sur les indemnités de cherté de vie et charges de famille ; et le surplus demeurerait à la charge du département. Soit : 1° sa quote-part découlant du barème sur les traitements limités à l'échelle Magny ; 2° la portion des traitements dépassant l'échelle Magny qui constitue le supplément départemental ; 3° les autres indemnités accessoires.

Évidemment, le département conserverait également charge du traitement : 1° des employés en surnombre par rapport à l'état d'effectifs approuvé; 2° des auxiliaires, hormis le cas où ils remplacent temporairement des employés du cadre non rétribués; 3° éventuellement, des augmentations de classe ou de grade consenties dans des conditions irrégulières (V. ci-dessus).

Ce système simple supposait diverses modifications législatives qui ne sont pas encore intervenues.

D'ici là, il convenait de tirer du mécanisme de la loi de 1920, seul en vigueur, le moins mauvais parti possible. Pour cela l'Inspection générale avait présenté, et la Direction du Personnel avait accepté, diverses suggestions qui se sont trouvées prendre corps dans la circulaire de 1921.

Son application supposait que les états annuels comprendraient trois colonnes. Une colonne A destinée à contenir les traitements du personnel, avec les noms des parties prenantes, les grades et les classes limitées aux maxima de l'échelle Magny.

Une colonne B devait contenir les diverses sommes provenant de la contribution des ministères, des frais d'administration (personnel), des lois d'assistance, des frais de contrôle des chemins de fer et tramways.

Enfin, une colonne C correspondait aux indemnités et suppléments de traitement facultatifs accordés par le Conseil général sans aucune participation de l'État. En totalisant ces trois colonnes on obtenait le montant total des charges de traitement du personnel de toute nature.

Le calcul de la part de l'État à l'aide de ces éléments devait se faire de la façon suivante: par la déduction des colonnes B et C du total général (ce qui donnait en réalité la colonne A) et par l'application du barème de la loi de 1920 sur le reste ainsi obtenu (c'est-à-dire sur les chiffres de la colonne A).

Errements constatés. — Dissimulation des sommes touchées ou divulgations incomplètes.

Un certain nombre de préfectures opèrent ainsi et fournissent des états rigoureusement exacts d'où découlent nettement les charges de l'État et celles du département.

Mais le plus grand nombre ont encore recours à des pratiques qui faussent entièrement les résultats financiers de ces opérations et qu'il importe de relever.

Tout d'abord, des préfectures ne font pas connaître l'ensemble des indemnités perçues par leur personnel. Ainsi, la tournée de 1924 a révélé que, presque nulle part, on ne fait état des sommes versées par le Ministère de la Guerre pour le ravitaillement, par le Ministère des Pensions pour le transport de corps, le Ministère de l'Hygiène pour la répression des fraudes, le Ministère de l'Agriculture pour les épizooties. On néglige même, parfois, de signaler les indemnités touchées par le personnel pour le service des retraites ouvrières, pour celui des pupilles de la nation, pour celui destiné à l'application de l'article 64 de la loi de 1919 quand ces services, ce qui est d'ailleurs exceptionnel, sont confiés à la préfecture.

Donc, première observation : les omissions continuent à être nombreuses à cet égard. L'examen sur pièces des états annuels à la Direction du Personnel ne permet pas de conclure dans chaque cas, car, ce point a jadis été signalé, il y a des indemnités perçues dans tel ou tel département et non pas dans les autres. C'est le cas, notamment, pour l'entretien des routes stratégiques, pour la culture du tabac ou du chanvre, pour les primes à la sériciculture, à l'ostréiculture etc... Ce n'est que sur place, à la suite de questions posées, de notes échangées avec tous les services, qu'on peut parvenir à connaître des bureaux

les sommes perçues. Il importe d'ailleurs, à cet égard, de préciser certains points.

Quelques fonctionnaires des préfectures s'étonnent de la jurisprudence adoptée par l'Inspection générale et par la Direction du Personnel en cette matière. Cette jurisprudence, qui est simple, se résume ainsi : l'État, en vertu de la loi de 1920, contribue, à l'aide de subventions variables et proportionnelles, aux dépenses de traitement du personnel. A cette participation, la loi et les instructions qui en découlent ont apporté des limites. L'une d'elles dérive des maxima de l'échelle Magny ; une autre demande que l'État fasse entrer en ligne de compte, à son profit, toutes les indemnités qu'il verse ou fait verser totalement ou partiellement au personnel de la préfecture.

Ces indemnités quelles sont-elles ? Ce sont: 1° toutes les sommes inscrites dans les divers chapitres ministériels et déléguées par les administrations centrales des ministères aux préfets sur les crédits de l'État (Guerre, Pensions, Travail, Agriculture etc...); 2° toutes les sommes inscrites dans les chapitres des budgets départementaux dans le paiement desquelles l'État est intéressé par le jeu de barèmes (Assistance, Hygiène); 3° les sommes que l'État a stipulées dans ses concessions comme charges de la concession au profit de son personnel (frais de contrôle des tramways).

Ce critérium trace donc une ligne de démarcation très simple entre toute cette catégorie d'indemnités et celles dans lesquelles l'Etat n'intervient nullement et qui sont laissées à l'entière faculté du Conseil général. Ce sont notamment les travaux supplémentaires, les indemnités de fonctions, les indemnités de résidence, les indemnités pour le cabinet, pour le Conseil général, pour la Commission départementale, les indemnités de vestiaire. Leur liste est infinie, on en trouve, ici et là pour les bâtiments publics, pour les services d'hygiène, pour les services agricoles etc.., etc...

Il est clair que, quand l'État ne supporte aucune part de ces indemnités allouées au personnel départemental, il n'y a jamais à en faire état dans les déductions à opérer à son profit. C'est pourquoi, si l'Inspection générale a demandé que ces sommes soient révélées, c'est uniquement pour que le total des frais de traitement comprenne l'ensemble des éléments servant à le constituer, mais ces sommes, si elles sont inscrites colonne C, conformément à ce qui va être précisé, n'entreront jamais en compte dans les déductions.

Dans tous les autres cas, au contraire, la contribution totale ou partielle, directe ou indirecte, que l'État apporte au paiement de ces indemnités fait que, si on ne les déduisait pas de la masse, il y contribuerait deux fois.

Donc, ces sommes doivent être inscrites, sans omission aucune, dans la colonne B, et il sera plus loin rappelé par quel mécanisme elles entreront en compte dans la déduction à faire.

Il convient ainsi de retenir, comme première observation grave à notifier aux préfectures, qu'un grand nombre d'entre elles continuent à laisser ignorer à l'État, à n'inscrire nulle part, des indemnités touchées par leur personnel ou rentrant dans la caisse du département mais, en tous cas, payées partiellement ou totalement, directement ou indirectement, par l'État.

Certaines préfectures croient être en droit de ne rien révéler quand, par exemple, ces sommes sont adressées à leur personnel à l'aide de mandats individuels. C'est le fait dans quelques départements pour les indemnités du ravitaillement militaire ou pour le service des fraudes. Or, ce mode de paiement est tout à fait irrégulier et l'attention des administrations intéressées de la Guerre ou de l'Agriculture pourrait être appelée utilement sur ce point.

De toute façon l'obligation de donner la provenance et le montant de ces indemnités, ainsi que le droit de l'Etat de les faire déduire conformément à la loi, ne saurait pas disparaître.

D'autres départements croient pouvoir se dispenser de cette inscription dans une hypothèse tout à fait inverse, celle où, en fait, aucun employé ne toucherait lesdites sommes parce qu'elles seraient purement et simplement versées par le débiteur dans la caisse du département (frais de contrôle des chemins de fer et tramways dans un département de l'Est).

Ceci est affaire entre le département et le personnel. On peut remarquer que, comme le département est libre de diminuer d'autant le chiffre du traitement de ses employés, il pourrait être sans avantage pour ceux-ci d'obtenir la liquidation à leur profit des sommes ainsi conservées. Mais du point de vue de l'État, ces sommes sont payées et comme, encore une fois, tout le problème se ramène à une dette de l'État non pas vis à vis du personnel mais vis à vis du département, l'État doit pouvoir en tenir compte.

Enfin, des préfectures sont allées plus loin et contestent à l'État le droit d'exiger la déduction, dans la masse à partager, d'indemnités versées par lui à l'occasion de la fusion de certains services. Ce serait le cas des sommes allouées dans certains départements pour le service des retraites ouvrières, des pupilles de la nation, de l'article 64 de la loi de 1919.

La thèse des préfectures en cette matière est la suivante : nous obtenons, grâce à la fusion entre les mains d'un fonctionnaire de la préfecture, moyennant une indemnité de 3 ou 4.000 francs par an, l'économie d'un chef de service de 10 à 12.000 francs. Et bien loin de nous en savoir gré, l'État prétend déduire ces 3 ou 4.000 francs de la subvention qu'il nous alloue !

Ce n'est pas que l'Inspection générale prend parti contre la concentration, entre les mains d'un chef de division, du service des retraites ouvrières ou des pupilles de la nation, par rapport au système consistant à tenir à l'écart de ces institutions le personnel des préfectures. D'ailleurs, si le Ministère du Travail, ou de l'Instruction publique ou celui des Pensions, pour la loi de 1919, y trouvent leur compte, on peut se demander pourquoi ils n'en ont pas généralisé la pratique, et la question vaudrait d'être signalée à ces administrations.

Mais, pour ce qui est de l'application de la loi de 1920, la seule qui

rentre, ici, dans les attributions de l'Inspection générale, elle ne peut constater qu'une chose, c'est que l'article 2 de la loi prescrit de déduire de la masse à partager les contributions des Ministères et qu'on ne voit plus du tout ce que seraient ces contributions, si ce ne sont pas précisément ces sommes inscrites au budget de ces départements ministériels et payées au personnel des préfectures pour la part prise par eux dans le fonctionnement des services dont il vient d'être question.

On peut ajouter, d'ailleurs, qu'on ne discerne pas pourquoi ce seraient les départements et non pas l'État (puisqu'encore une fois c'est toujours et uniquement une question de dettes entre ces deux individualités) qui profiteraient d'un système d'organisation qui dépend précisément de l'État lui-même.

Une seconde observation, qui rentre tout à fait dans l'ordre d'idées de la précédente, vise trop souvent la façon inexacte dont certaines préfectures font connaître dans la colonne B, qui leur est afférente, les frais d'administration des lois d'assistance.

L'application des instructions à cet égard voudrait que les préfectures déclarassent, à l'aide de l'examen des comptes financiers du département, quelles sont les sommes dépensées en frais de personnel sur les crédits votés par le Conseil général pour administration des lois d'assistance.

Les frais d'administration sont en effet destinés à payer les dépenses suivantes ;

1° Matériel (imprimés ou autres dépenses) ;

2° Personnel d'État de l'Inspection de l'Assistance publique (ou personnel étranger) pour le contrôle sur place ;

3° Personnel de la préfecture (pour administration ou pour contrôle sur pièces) ;

4° Gratifications aux comptables.

Il ne s'agit donc de tenir compte ici que du 3° c'est-à-dire des sommes allouées au personnel de la préfecture.

Plusieurs hypothèses se présentent en ce qui concerne ce personnel administratif. Ce peuvent être des auxiliaires ou même un personnel titulaire non compris dans les cadres et effectifs. Dans ce cas, il est clair qu'il n'y a pas à s'occuper du sort assigné aux frais de personnel, puisqu'ils ne rétribuent pas le personnel de la préfecture proprement dit. Toutefois, l'Inspection générale tient à reproduire l'observation contenue dans son rapport de 1922, à savoir, que les cadres et effectifs se trouvent en fait dépassés, puique la préfecture n'assure pas l'ensemble de ses services à l'aide du personnel dans les cadres, l'État, si l'on peut employer cette expression triviale, n'en a pas pour son argent.

Mais, dans le cas où c'est le personnel administratif des divisions qui assure le fonctionnement des services d'Assistance, la question a trois aspects. Ou bien un certain nombre d'employés sont entièrement payés sur ces crédits, ou bien leur traitement est partiellement

imputé sur eux, ou bien enfin (cas très rare) il y a bien un crédit voté par le Conseil général et où contribue l'État, mais il n'est pas réparti entre le personnel et tombe dans la caisse du département.

Dans toutes ces hypothèses, que les frais d'administration des lois d'assistance (personnel de la préfecture) rémunèrent totalement ou partiellement des employés, ou qu'ils soient encaissés par le département sans affectation, ils n'en doivent pas moins faire l'objet d'une déduction de la masse à partager, aux termes de la loi de 1920, et, pour cela, être d'abord connus. Il faut donc que la colonne B des états annuels précise, en regard de chaque nom d'employé, ou globalement dans la 3e hypothèse, le montant de ces sommes et leur décomposition s'il y a lieu.

Le contrôle sur place de ces situations consiste à se reporter aux comptes financiers du département et à voir si les sommes dépensées à titre de frais de personnel correspondent à celles inscrites colonne B.

Ici encore, il convient de signaler que le simple contrôle sur pièces tel qu'il est effectué à la Direction du Personnel ne saurait être opérant si le compte financier du département n'est pas joint aux états annuels. De nombreux exemples ont montré que les états annuels adressés au Ministère, en apparence réguliers, étaient en réalité tout à fait fantaisistes et que les sommes inscrites colonne B n'avaient aucun rapport avec celles sur lesquelles étaient en fait payés les employés départementaux.

Voilà donc les raisons d'obtenir des préfectures qu'elles fassent connaître avec exactitude quelles sont les sommes d'origines diverses qui concourent à la rénumération de leur personnel.

Déductions non opérées ou mal opérées.

Il convient maintenant d'apporter sur le mécanisme des déductions de ces sommes, tel qu'il est prévu par la loi de 1920, des précisions d'autant plus nécessaires que, l'Inspection générale le reconnaît, son rapport de 1922 doit être complété.

Désireuse surtout de bien faire comprendre aux fonctionnaires des préfectures que l'État n'entendait nullement les priver des avantages qui leur étaient ainsi accordés, fut-ce en sus de leur traitement, et que les conséquences de la révélation de ces sommes n'auraient d'effet que dans les comptes à intervenir entre le département et l'État, l'Inspection générale à la suite de sa tournée de 1921 suggérait la procédure, adoptée d'ailleurs par la Direction du Personnel, consistant à faire préalablement ajouter à la colonne A (total des traitements, échelle Magny) les colonnes B et C avant de les déduire par la suite, par application de la loi.

Il y avait en effet intérêt à connaître le coût exact des dépenses totales du personnel, d'où l'opération de la totalisation des colonnes A. B. C. qui n'avait, en réalité, pas d'autre objet. Cela n'était encore une fois qu'un renseignement pour l'Administration centrale.

L'application de la loi supposait par contre que, de ce total, serait déduit tout ce que l'article 2 prescrivait de déduire, c'est-à-dire la colonne B, où devaient être inscrites toutes les sommes auxquelles l'État participe ; également la colonne C, comprenant celles où il ne participait pas, celles qui demeuraient entièrement à la charge du département.

Mais il est facile de se rendre compte que le résultat de l'opération ne pouvait aboutir qu'au chiffre total de la colonne A.

L'Inspection générale ne se dissimulait nullement qu'on aurait pu se passer de faire ces deux opérations. Mais c'était à son avis le seul moyen de contraindre les préfectures à faire connaître le coût total et complet de leurs dépenses, tout en appliquant à la lettre les prescriptions légales. Dressés avec clarté, ces tableaux pour complexes qu'ils apparaissent, peuvent donner des résultats faciles à saisir.

Toutefois, une obligation demeurait sous entendue sous peine d'aboutir à des conséquences tout à fait contraires au vœu de la loi, c'est que le total des sommes sur lesquelles s'effectuait le partage final serait limité aux maxima de l'échelle Magny, déductions comprises.

Il est clair que si l'on inscrit colonne A les traitements pleins de l'échelle Magny puis, colonne B et C les indemnités ci-dessus, et qu'on totalise ces trois colonnes, en déduisant ensuite les colonnes B et C, on aura abouti à faire porter la part de l'État sur les traitements pleins de l'échelle Magny (col. A) sans avoir rien déduit du tout.

Et alors l'État se trouve payer : 1° sa quote-part des maxima de l'échelle Magny (col. A), plus sa quote-part dans les indemnités diverses de la colonne B. Les maxima de l'échelle Magny sont dépassés. La limitation apportée par l'État à sa participation financière, et qui trouve sa justification dans les motifs énumérés dans le rapport de 1922, ne joue plus.

L'exacte application de la loi et des instructions voudrait donc que toutes les fois qu'on inscrit, colonne B, en regard du nom d'un employé, une somme indiquant les indemnités touchées par lui sur d'autres crédits et déductibles, la colonne A ne comprît que son traitement échelle Magny *moins cette somme.*

Soit un chef de bureau de 1re classe qui touche par exemple 12.500 francs, dont 1.000 francs par hypothèse, sur les frais d'administration des lois d'assistance, 500 francs pour le contrôle des chemins de fer et tramways et 2600 francs de supplément départemental (puisque le maximum de l'échelle Magny n'est que de 8.400 francs pour le grade envisagé), il convient d'inscrire dans la colonne B les 1.500 francs ci-dessus (1.000 francs assistance plus 500 francs contrôle des chemins de fer et tramways) et, par suite, comme ce fonctionnaire a droit d'après l'échelle Magny à 8.400 francs, de n'inscrire colonne A que 8.400 — 1.500 = 6.900 francs. La différence entre 12.500 francs et 8.400 francs soit 4.100 francs sera inscrite dans la colonne C. Elle demeurera à la charge du département qui paie

ainsi : 1° le supplément départemental (2.600) ; 2° la portion de traitement qui excède le maximum de l'échelle Magny déduction comprise, soit 1.500 francs.

Si toutes les indemnités dans le paiement desquelles l'État intervient sont correctement inscrites colonne B, c'est le total des colonnes A et B et non pas la colonne A seule qui sera égal au maximum de l'échelle Magny.

Ainsi, on pourra ultérieurement totaliser B comme C avec A, puis les en déduire, le reste (soit A), sur lequel sera imputé le partage final correspondra au maximum de l'échelle Magny, moins les déductions légales. L'État n'aura payé que ce que la loi inscrit à sa charge et il n'y aura plus de double emploi à son détriment.

La grande majorité des préfectures l'ont compris, tout au moins en ce qui concerne les frais d'administration des lois d'assistance. Il est facile de voir à la lecture de leurs états que, quand un employé est intégralement payé sur les frais d'assistance (col.B), il n'est rien inscrit en face de son nom (col.A), et que, quand il l'est partiellement, c'est la différence entre son traitement (échelle Magny) et l'indemnité portée colonne B qui est inscrite colonne A. Quelques départements, toutefois, ne l'ont pas saisi et des redressements parfois importants sont ici à faire. C'est le cas par exemple des Côtes-du-Nord où ils s'élèvent à 66.040 francs, et du Tarn, 18.479 fr.59.

Beaucoup plus fréquent est l'abandon de cette méthode en ce qui concerne les contributions des Ministères. Les préfectures ont l'habitude d'ailleurs de les porter colonne C et de n'en tenir aucun compte colonne A. On ne voit pas pourquoi ces contributions, auxquelles la loi dans son article 2 assigne le même sort qu'aux frais d'administration des lois d'assistance, sont moins correctement déduites que les autres ; on ne voit même pas pourquoi elles ne sont pas inscrites à la colonne B puisque la colonne C doit être réservée aux indemnités facultatives du Conseil général dans lesquelles l'État n'intervient pas.

Quoi qu'il en soit, c'est là un fait et cette constatation a revêtu, au point de vue financier, une importance telle que le simple examen sur pièces des états annuels, sans parler des rectifications opérables sur place par l'investigation et le contrôle proprement dit, a permis de relever au préjudice de l'État une insuffisance de déductions dans la colonne A qu'on peut évaluer pour l'ensemble des départements à plus de 300.000 francs.

Veut-on quelques exemples des écarts ainsi constatés :

	fr.	c.
L'Ain	7.300	»
L'Aisne	4.700	»
L'Allier	1.200	»
Les Alpes-Maritimes	4.740	»
L'Ardèche	1.680	»
Belfort	731	91
Le Cantal	4.471	16

	fr. c.
La Charente	6.119 78
La Charente-Inférieure	2.308 39
La Corrèze	1.700 »
La Corse	2.100 »
La Creuse	2.300 »
La Haute-Garonne	21.360 »
La Gironde	4.289 »
L'Indre-et-Loire	3.040 »
Le Loir-et-Cher	5.731 50
La Haute-Loire	4.000 »
La Mayenne	6.192 »
La Nièvre	6.750 »
Les Basses-Pyrénées	4.738 »
Le Rhône	8.260 »
La Haute-Saône	3.143 49 etc...

Or, encore une fois, il ne s'agit là que d'erreurs d'ajustement entre la colonne A et celles où sont inscrites les indemnités ci-dessus et d'un défaut de déduction. Resterait éventuellement à redresser les chiffres mêmes indiqués par les départements comme étant à déduire et dans lesquels, ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, bien des omissions sont souvent constatées. Si l'on veut également ici connaître à quels résultats l'Inspection générale a abouti dans certains départements, on peut citer:

	fr. c.
Le Morbihan où il a été redressé un écart de	70.641 89
La Loire Inférieure où il a été redressé un écart de	6.711 50
La Meurthe-et-Moselle — — —	34.777 52
La Meuse — — —	13.420 »
L'Ariège — — —	1.331 » etc..

Application des barèmes.

Cette question a soulevé, de la part de certains départements, des protestations qui méritent d'être signalées.

La loi de 1920, dans son article 2 paragraphe final, a prévu que la participation des dépenses entre l'État et les départements s'effectuerait conformément à un barème annexé à la loi et ce barème, qui va de 33 à 66 p. 100, est établi d'après la valeur du centime départemental rapporté à la population. C'est le système en usage pour l'application des lois d'assistance. Or, ce qu'il faut entendre par population, dans ces deux cas, c'est la population municipale.

Un certain nombre d'autres administrations, en particulier le Ministère du Travail, subventionnent les communes (pour frais d'affiliation aux caisses de retraites ouvrières) suivant un barème où la population qui sert de base est cette fois la population totale. Or, des départements font observer que l'adoption d'un barème analogue serait d'autant plus indiquée pour les subventions de la loi de 1920 que l'intervention des préfectures, loin d'être

limitée aux éléments constituant la population fixe, s'exerce encore sur la population flottante (nomades, étrangers etc..).

Cette remarque a paru à l'Inspection générale devoir être signalée à l'attention de la Direction du Personnel.

Par contre, il a été demandé que, pour le calcul de la valeur du centime, le Ministère de l'Intérieur, au lieu de suivre ici encore le procédé en usage dans les services d'Assistance, emprunte à l'administration des Travaux publics la pratique d'après laquelle les subventions promises et inscrites aux budgets locaux sont intégralement servies, quelle que soit la variation de la rentrée de l'impôt, et qu'on ne se préoccupe que de l'évaluation du centime au moment de la confection des devis.

L'Inspection générale, soucieuse avant tout des moyens d'établir entre l'État et les départements des comptes aussi exacts que possible, ne saurait donner son adhésion à un système qui, pour plus simple qu'il apparaisse, risquerait de voir compenser cet avantage par des iniquités. La valeur du centime départemental est fonction de la rentrée effective des impôts et non pas de leur rentrée présumée, et l'on se demande, en présence de la thèse ci-dessus et de son motif, si certains employés de préfectures ne sont pas mus par le vague espoir qu'un grossissement, plus ou moins artificiel, de la part contributive de l'État, ne les aide à conquérir la sympathie généreuse des assemblées départementales.

La fixation, au taux uniforme de 66 p. 100 de la part contributive de l'État pour les départements des régions libérées, a une base évidemment justifiable.

Toutefois, il y a des exemples qui ruinent le principe. Ainsi, le département du Nord se montre vis-à-vis de son personnel d'une largesse tout à fait inusitée. Tout le personnel y jouit d'un surtraitement de 4.137 francs; l'indemnité de fonctions des chefs de division, surajoutée, s'élève à 4.000 francs; le traitement de ceux-ci atteint respectivement 24.137 francs, 26.137 francs et 29.137 francs pour les 3e, 2e et 1re classes; l'ensemble des traitements du personnel, en 1923, a entraîné une dépense de 2.363.334 fr. 06. Dans de telles conditions, peut-on faire valoir des raisons péremptoires pour le maintien d'une situation aussi avantageuse?

Retraites.

L'article 3 paragraphe 2 prévoit que l'État participe à la constitution des retraites des employés départementaux au moyen d'un versement forfaitaire de 5 p. 100 calculé sur la part de leur traitement qui représente la part de l'État.

Nonobstant cette disposition, comme il existe des départements où la retenue pour retraites n'est pas de 5 p. 100, mais de 6 ou 4 p.100, les préfectures intéressées ont calculé la part de l'État

dans ce versement d'après le taux réel des retenues et non d'après le chiffre forfaitaire de 5 p. 100.

L'inspection générale se rallierait volontiers à cette manière de faire, mais elle n'est pas conforme à la loi. Peut-être la modification de l'article 3 de la loi, pour tenir compte de ces situations spéciales, pourrait-elle être envisagée.

Conclusions.

De l'ensemble de ses constations l'Inspection générale est amenée à dégager les conclusions suivantes:

I. — Au point de vue administratif, les instructions adressées aux préfets par voie de circulaire, les invitant à veiller avec soin à l'organisation de leurs bureaux et, à éviter, par une répartition judicieuse de leurs services des exagérations de personnel, n'ont été suivies d'effet presque nulle part. La tentative d'unification, par voie réglementaire, n'ayant pas abouti, on relève dans un très grand nombre de départements une mauvaise répartition et, par suite, une exagération des effectifs qui appellent une réorganisation.

A cet égard, il est à craindre que la procédure de compression envisagée récemment par la Direction du Personnel ne permette pas d'obtenir tous les résultats désirables.

L'Inspection générale persiste à estimer qu'il eût mieux valu procéder, après consultation des administrations intéressées et des groupements professionnels, à l'élaboration de réglements types adaptables, dans nombre de leurs dispositions, à l'ensemble des départements et, pour les autres, marquant la souplesse et la différenciation que suppose la multiplicité des situations à envisager.

A quelque conclusion qu'amène une prise en considération de cette manière de voir, l'Inspection générale estime qu'une unification s'imposerait, en particulier, pour le recrutement du personnel, pour tout ce qui concerne les concours, pour l'organisation du travail, pour les situations d'absence et l'action disciplinaire, en d'autres termes, pour le statut du personnel départemental. C'est dans l'élaboration de ce statut que lui paraît être le seul moyen d'en finir avec les errements actuels et la seule solution pouvant tenir également compte des intérêts en présence.

II. — Au point de vue financier, l'Inspection générale, tout en constatant que certaines de ses suggestions ont été réalisées, regrette que le mécanisme de la loi de 1920 n'ait pas encore été entièrement saisi par l'ensemble des préfectures. Sans doute, ce mécanisme lui-même est complexe et a pu prêter à confusion. Aussi bien, rappelle-t-elle les conclusions de son rapport de 1922, tendant à apporter sur ce point les simplifications nécessaires par la fusion des dépenses de personnel dans un chapitre unique des budgets départementaux.

En attendant la mise au point de cette réforme qui suppose des modifications législatives, l'Inspection générale a pensé qu'il serait bon que la Direction du Personnel rappelât aux préfets, par voie de circulaire accompagnée au besoin de nouveaux modèles d'états descriptifs, le mécanisme de comptabilité à l'aide duquel il est possible d'obtenir que les charges financières de la loi de 1920 soient réparties entre les collectivités débitrices avec équité et correction.

Ce fut l'objet de la circulaire de novembre 1924 dont la Direction du Personnel, à la suite de l'examen des rapports de tournée, a reconnu la nécessité.

En appelant l'attention sur l'augmentation progressive des dépenses depuis l'entrée en vigueur de la loi, il était nécessaire de faire savoir, comment l'État entend se prémunir contre toute exagération dans la charge qui lui incombe, quitte ensuite aux départements, de leur côté, à contenir en ce qui les concerne, les dépenses par eux consenties, dans des limites qu'il serait imprudent de laisser indéfiniment dépasser.

II

LES CAISSES DÉPARTEMENTALES DE RETRAITES

(M. Rouvier, Inspecteur général, Rapporteur.)

L'Inspection générale, pour la première fois, avait reçu mission en 1913 de procéder à l'étude de l'organisation des caisses départementales de retraites et à l'examen de leur fonctionnement.

Par suite des évènements, le rapport, qui avait été adopté par le Comité des Inspecteurs généraux dans les premiers mois de l'année 1914, ne put recevoir la publication officielle prévue par le décret du 20 décembre 1907 qu'après la terminaison des hostilités. Il parut dans le *Journal officiel* du 16 février 1919.

Il ne paraît pas inutile de rappeler ici l'avis exprimé par l'Inspection dans les conclusions de son rapport :

« *a)* Les dispositions fondamentales des règlements départementaux devraient être rendues uniformes et cela, dans l'intérêt du personnel départemental ;

« *b)* Ces dispositions devraient être rapprochées le plus possible de celles des lois sur les pensions civiles du 9 juin 1853 et du 31 décembre 1913, et cela dans l'intérêt des finances départementales.

Dans quelle mesure cet avis de 1914 avait-il été suivi d'effet ? C'est la question qui se posa, en 1923, à la suite de cette double constatation: d'une part, dans les départements, un assez grand nombre de règlements de caisses de retraites avaienf été plus ou moins modifiés par les Conseils généraux; d'autre part, des faits législatifs importants étaient intervenus ou sur le point d'intervenir, à savoir :

a) La loi du 20 avril 1920, portant ouverture de crédits sur l'exercice 1920 en vue de l'augmentation des traitements du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures avait introduit deux innovations des plus notables en fait de retraites d'employés départementaux. La première était celle de la participation de l'État dans les dépenses nécessitées par le service des retraites du personnel des bureaux: (art. 3, § 2) « l'État participera à la constitution des retraites de ces employés, au moyen d'un versement forfaitaire de 5 p. 100, calculé sur la partie de leurs traitements qui représente la part de l'État ». La deuxième innovation pouvait être considérée comme une première conséquence de la participation de l'État à la dépense : une

restriction nouvelle était expressément apportée au droit qu'avait reçu de la loi du 10 août 1871 les Conseils généraux, de statuer librement sur l'organisation des caisses de retraites départementales ; cette restriction s'ajoutait à celles qui avaient déjà été fixées par la jurisprudence administrative et par la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières (art. 3). Il s'agissait du droit reconnu aux employés provenant d'une autre administration départementale : (art. 3, §§ 3 et 4). « L'employé passant d'un département dans un autre devient de plein droit tributaire de la caisse des retraites de ce dernier département, en faisant compter, pour l'établissement du droit à pension et pour la liquidation, les services antérieurs dans les préfectures et sous-préfectures, avec transfert des retenues qu'il aura subies pour lesdits services, quelles que soient à cet égard les dispositions des statuts des caisses de retraites ».

b) En 1923, enfin, la question de la revision de la loi sur les pensions civiles était trop nettement posée devant le Parlement et l'opinion publique, et, notamment, il était trop question de faire porter la réforme préparée non seulement sur les pensions de l'État, mais aussi sur celles des départements et des communes, pour que l'administration supérieure ne vît pas dans ces préoccupations et dans ces études une raison nouvelle de demander à l'Inspection générale, aprés un intervalle de dix années, le renouvellement de l'examen approfondi qu'elle avait fait en 1913.

Telles sont les raisons des investigations conduites sur place, en 1924, dans les préfectures, et dont les résultats principaux se résument dans le présent rapport général.

Mais, outre que les notions historiques sur les pensions des employés départementaux, qui constituaient le premier chapitre du rapport de 1913 (publié en 1919) n'ont plus à trouver place ici, il ne s'agissait plus seulement, dans la nouvelle enquête, de décrire l'organisation des caisses départementales de retraites et d'examiner leur fonctionnement réglementaire. L'intérêt portait sur les tendances manifestées par les Conseils généraux, depuis dix ans, dans les modifications apportées par eux aux règlements et, plus particulièrement, depuis la nouvelle et récente intervention de l'État, dans les stipulations de ces règlements départementaux. Les dispositions fondamentales devenaient-elles enfin uniformes ? Se rapprochaient-elles, de plus en plus, des dispositions fondamentales des lois sur les pensions ?

Munis des instructions dont le sens vient d'être rappelé, les Inspecteurs généraux avait déjà commencé leur tournée, lorsque les travaux législatifs sur la revision des lois sur les pensions civiles reçurent leur aboutissement dans la loi du 14 avril 1924. Cette loi ne traitait pas des retraites départementales. Dans cette question, cependant, elle apportait un fait nouveau de la plus grande importance (art. 70). « Dans les deux mois qui suivront la promulgation de la présente loi, il sera institué une commission extraparlementaire

nommée par les Ministres des Finances et de l'Intérieur, et chargée dans un délai de six mois, de préparer une réforme du régime des retraites des fonctionnaires, employés et ouvriers départementaux et communaux ». Le droit légal des Conseils généraux, rappelé plus haut, était, en réalité, supprimé par la législation nouvelle. La Commission extraparlementaire fut nommée par arrêté ministériel du 29 juillet, et a tenu sa première séance au Ministère de l'Intérieur le 4 août.

Il n'a pas paru que les travaux de cette commission, dans laquelle, d'ailleurs, l'Inspection générale est représentée, fussent de nature à rendre sans objet les investigations que celle-ci avait commencées sur place. Bien au contraire, il était permis de croire que les conclusions motivées qui seraient le résultat de ces investigations, ne pouvaient être, pour le Gouvernement, qu'une source d'informations particulièment opportunes, même à côté du résultat des délibérations de la nouvelle commission compétente.

Aussi, la promulgation de la nouvelle loi n'a-t-elle fait modifier en rien les instructions données aux Inspecteurs généraux.

Voici le plan suivi dans le présent rapport :

I. — Organisation générale actuelle des retraites du personnel départemental : les divers systèmes.

II. — Caisses de retraites départementales. Règlement.

1° Emplois admis au bénéfice de la caisse ;
2° Conditions générales du droit à pension ; la retenue ;
3° La pension d'ancienneté ;
4° La pension anticipée ;
5° Veuves et orphelins.

III. — Caisses de retraites départementales. Régime financier.

IV. — Conclusions.

En raison de la diversité extrême des règlements départementaux, et pour éviter une accumulation fatigante de détails, les particularités de divers règlements ne seront indiquées que lorsqu'il sera nécessaire, à titre d'exemples.

I

Organisation générale actuelle des retraites du personnel départemental. — Les divers systèmes.

Tous les départements ont organisé pour leurs employés de tout ordre, ainsi que pour leurs cantonniers, un ou plusieurs systèmes de retraites.

Dans ceux, en petit nombre, où est appliquée (et seulement aux

cantonniers ou bien à quelque autre catégorie du personnel ouvrier) la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, des avantages particuliers ont été accordés, qui majorent, dans une proportion variable, une retraite insuffisante.

Les autres systèmes se ramènent à deux types bien connus:

a) *Le livret individuel;*
b) *La caisse spéciale de retraites.*

Ces deux types se retrouvent aujourd'hui dans tous les départements; assez souvent, ils présentent, l'un et l'autre, des particularités notables, dues à l'entière liberté dont les Conseils généraux jouissaient en cette matière avant les lois du 5 avril 1910 (art. 10), et du 20 avril 1920 (art. 3), et qui rendent des plus divers le tableau des organisations départementales de retraites. Ce qui ajoute encore à cette diversité, c'est que, par suite de modifications successives à la réglementation de leur caisse spéciale, et dans le désir louable d'offrir à leurs employés, à chaque modification, un droit d'option (bien que ce droit n'ait pas toujours été reconnu), nombre de départements ont placé les employés tributaires de leur caisse sous plusieurs régimes coexistants: deux, dans la plupart des cas relevés, mais jusqu'à quatre dans la Dordogne et la Savoie.

D'une façon très générale, on peut dire que le type de la *caisse spéciale* est celui qui est appliqué, sous divers modes, aux employés proprement dits, et plus particulièrement à ceux des bureaux des préfectures et des sous-préfectures — et que le type du *livret individuel* est celui qui est appliqué, avec quelques variations, aux cantonniers. De très rares départements ont maintenu ou placé leurs employés sous le régime du livret individuel; aucun n'a placé le cantonniers sous le régime de la caisse spéciale de retraites.

Les systèmes de *caisses de retraites* départementales présentent, dans les circonstances actuelles, le plus d'intérêt, s'appliquant à la catégorie d'employés départementaux au sujet desquels l'État intervient et pour le traitement et, précisément, pour la pension; aussi font-ils l'objet essentiel du présent rapport. Il suffira donc, dans ces observations générales, de rappeler leurs traits caractéristiques. Ce sont des caisses spéciales autonomes, à forme tontinière, avec cette première différence par rapport à la tontine proprement dite que la quotité de la pension est déterminée à l'avance, et avec cette deuxième, que, le plus souvent, ou bien, à l'exemple de l'État, le principe même de la capitalisation n'a jamais été appliqué, ou bien que l'application de ce principe à été interrompue partiellement ou complètement. Ceci fait qu'en réalité les « caisses de retraites départementales » ne sont au point de vue du régime financier, que de pseudo-caisses de retraites. Si nous ajoutons que la liste des tributaires est établie limitativement par arrêté du préfet, sur délibération du Conseil général, que les fonds sont déposés à la Caisse des dépôts et consignations, qui en a le soin, mais non, en réalité, la gestion, puisque l'emploi n'en est décidé que par les préfets, administrateurs

du département, que les règlements varient d'un département à l'autre, et que quelques-uns remontent, pour le principal, à des dates assez éloignées (1858,1836, 1826) on aura un aperçu d'ensemble des développements qui seront donnés plus loin.

Le système du *livret individuel* consiste essentiellement, suivant la définition claire qui en a été donnée par un auteur, « dans un compte ouvert au nom de chaque individu et inscrit sur un livret dont remise lui est faite. A ce compte et sur ce livret figurent au fur et à mesure de leur versement les sommes qui sont destinées à la constitution du capital de sa retraite. Ces sommes produisent des intérêts qui, en se capitalisant, s'ajoutent aux versements et reçoivent la même destination. Ainsi donc, le but des systèmes de retraites à livrets individuels est de constituer, au profit de chaque employé, un patrimoine propre, qui pourra être converti en une rente viagère et dont la quotité dépendra du total des versements successifs ». (Tardieu. *Traité théorique et pratique de la législation des pensions de retraites*).

Un pareil système présente pour l'administration des avantages certains, celui de la simplicité, celui encore de rendre possible une prévision suffisante de l'effort financier nécessaire; enfin il permet de la façon la plus aisée le passage d'un employé d'un département dans un autre. Sans doute, présente-t-il moins, d'avantages pour les futurs pensionnés. En effet, il faut observer d'abord, que l'application de ce système n'est faite, sans exception, par les administrations départementales, qu'avec le concours du même organisme: la caisse nationale des retraites. C'est dans cette caisse que sont versées les retenues et subventions faites au nom de chaque intéressé, et c'est à elle qu'incombe la capitalisation de ces sommes par le moyen du livret. Or, *a)* le régime actuel de la caisse nationale des retraites est sans conteste insuffisant en ce qui concerne les pensions reversibles sur les veuves et les orphelins; *b)* ce régime (lorsqu'il n'a pas été complété par des dispositions particulières, votées par les conseils généraux) ne permet pas à l'employé de prévoir de façon certaine le montant de sa retraite. Ceci pour deux raisons: d'une part l'employé ignore le montant des versements qui pourront être effectués jusqu'au bout de sa carrière à son compte (retenues et subventions), d'autre part la capitalisation de ces versements est faite par la caisse nationale des retraites à un taux d'intérêt fixé par décret, annuellement, et qui peut donc varier d'une année à l'autre. Enfin, on a fait observer que si le régime du livret individuel, comparé à celui des caisses spéciales à forme tontinière, était favorable aux catégories d'employés dont les traitements de début sont proportionnellement élevés par rapport aux traitements de fin de carrière, car, sous ce régime, la part importante dans la constitution des retraites appartient aux premiers versements, par contre, c'était le régime de la caisse spéciale qui était favorable aux catégories d'employés dont les traitements de fin de carrière sont proportionnellement élevés par rapport aux traitements de début.

En effet, sous ce régime, le taux des retraites est en fonction des derniers traitements. Ce dernier cas est précisément celui des employés des bureaux des préfectures et des sous-préfectures.

C'est pour ces raisons que le système du livret individuel est aujourd'hui en défaveur auprès des employés départementaux. Là où il avait continué à être utilisé pour la constitution de leurs retraites, il a été remplacé par un système de caisse spéciale. L'Hérault, qui avait remplacé la caisse par le livret (6 mai 1908), est retourné au premier système (8 octobre 1921). La Savoie a fait la même expérience, remplacement de la caisse par le livret (20 avril 1898), retour au premier système (23 mai1914). Pour les employés, mais non pas, comme il a été indiqué, pour les cantonniers, le système du livret individuel n'est donc plus pratiqué que fort exceptionnellement; on n'a guère à citer dans ce sens que la Dordogne, où le livret a été substitué à la caisse le 1er janvier 1905, et l'Eure-et-Loir où, depuis le 16 novembre 1917, tous les nouveaux employés sont assujettis au livret, les anciens, d'ailleurs, ayant reçu droit d'option. Il est à noter que, dans cette dernière consultation, trois employés seulement se sont prononcés en faveur du système du livret individuel.

Enfin, si, pour les employés, la tendance générale a été de considérer comme un progrès de passer du régime du livret individuel, là où il était pratiqué, à celui de la caisse spéciale, pour les cantonniers la tendance générale a été de considérer comme un progrès de passer du *régime des retraites ouvrières* à celui du livret individuel. Ce dernier passage a été réalisé dans nombre de départements, et récemment dans la Gironde (1921), dans la Charente-Inférieure (1924). Mais, de même que le régime du livret a été amélioré, dans nombre de départements; et un bon exemple à citer ici est celui de la Gironde, par d'importantes bonifications de la pension, le régime des retraites ouvrières n'est appliqué très généralement qu'avec des avantages particuliers qui l'améliorent sensiblement. On peut citer le Lot-et-Garonne où les futures retraites provenant du régime des retraites ouvrières seront portées au taux qu'aurait donné le régime du livret individuel, les Deux-Sèvres, la Haute-Saône, le Gard, le Nord, etc... Un cas particulier, intéressant, est celui où le département subventionne les sociétés de secours mutuels des cantonniers, la société assurant à ses membres une pension supplémentaire (Eure, Vienne).

La conclusion de ces observations générales peut être que les assemblées départementales, sans exception, ont usé, et d'une façon digne d'éloges, de la liberté à elles reconnue successivement par l'ordonnance du 15 mai 1821, la loi du 10 mai 1838, la loi du 10 août 1871, d'assurer les vieux jours de leurs employés par l'organisation d'un système de pension. Sans doute la grande diversité de ces systèmes a présenté des inconvénients certains, et sans doute aussi cette diversité a-t-elle réparti la charge financière assumée volontairement par les départements d'une façon très inégale entre eux ; mais l'essentiel était qu'il y eût des retraites, et il y en a partout.

II

Caisse de retraites départementales. — Règlement.

I. — EMPLOIS ADMIS AU BÉNÉFICE DE LA CAISSE.

« La liste des employés admis au bénéfice de la caisse des retraites varie d'un département à l'autre, les conseils généraux, qui ont toute liberté pour admettre ou exclure, étant loin de se prononcer tous d'après les mêmes règles. » Cette observation du rapport de 1923 est à renouveler ici exactement.

Le règlement le plus récemment adopté, celui de l'Eure (24 septembre 1924), définit ainsi les tributaires de la caisse spéciale de ce département : « Tous les fonctionnaires et employés départementaux, rétribués en tout ou partie sur les crédits du budget départemental et des budgets des établissements départementaux, en tant qu'ils assurent l'exécution d'un service permanent dans le cadre de l'administration départementale et qu'ils n'ont pas été seulement recrutés en qualité d'auxiliaires ».

Rétribués en tout ou *partie* ; n'est-ce pas risquer d'accroître démesurément, au gré des conseils généraux, la nomenclature, s'il suffit, pour pouvoir y être inscrit, de donner une fraction quelconque de son temps à l'administration du département? On peut objecter ici que le taux de la pension étant proportionnel au traitement, les finances départementales n'assumeraient pas, du fait de l'admission d'employés occupés peu de temps et donc peu rémunérés, une charge bien lourde. On doit cependant considérer qu'une pareille extension ne ferait qu'alourdir l'administration de la caisse spéciale et à peu près inutilement (car le bénéfice des tributaires de cette catégorie ne pourrait être que fort peu considérable et même insignifiant), — outre qu'elle pourrait rendre possible des abus, des injustices. En 1913, déjà, l'Inspection générale avait eu à faire, en effet, cette constatation : « Un certain nombre d'admissions ont un caractère personnel, ce n'est pas toujours l'emploi qui a entraîné l'inscription sur la liste, mais quelquefois la personnalité du fonctionnaire ou de l'employé ». On ne donnera ici qu'un exemple : un département a admis au bénéfice de sa caisse spéciale (d'ailleurs sans que les arrêtés préfectoraux réglementaires eussent été pris), M...., jardinier chef du parc départemental; M...., préposé au service de la pisciculture ; M...., directeur du laboratoire départemental de bactériologie ; Mme...., préposée au bureau ouvert des enfants assistés, d'après des demandes individuelles présentées par les intéressés, et sans que soit intervenue de décision de principe affectant l'emploi lui-même. Comme il paraît nécessaire, pour une bonne administration, d'éliminer de la pratique administrative tout ce qui permettrait une

mesure d'un caractère personnel, il paraît nécessaire à l'Inspection générale de reprendre sur ce point la conclusion de son rapport de 1913:

« L'établissement d'une nomenclature uniforme pour tous les départements serait à tout point de vue souhaitable. Les mêmes avantages devraient être attachés à la même fonction. »

Cela dit, il ne paraît pas nécessaire d'entrer dans le détail des variations des règlements quant à la liste des tributaires. Le chef de cabinet y est inscrit en Charente, mais non en Charente-Inférieure. Ici, le personnel entier de l'asile d'aliénés est admis, et jusqu'aux chauffeurs et au concierge; là, seulement les médecins et le personnel administratif, tandis, que dans un département contigu, la liste ne comprend plus que le directeur et le personnel administratif. Dans l'Aude, des deux médecins du cadre des asiles publics d'aliénés en service dans un asile privé, la femme et son mari, la première était admise, mais non le mari. Les secrétaires des parquets sont tributaires de la caisse spéciale dans un département sur deux en moyenne. Il est des départements où ne sont pas inscrits les employés spéciaux du conseil général et de la commission départementale; et d'autres où l'on a admis les commis d'inspection des enfants assistés. Les secrétaires des conseils de prud'hommes sont le plus souvent bénéficiaires de la caisse des retraites, bien qu'il y ait des départements, comme la Somme, qui se sont refusés à leur en accorder le bénéfice.

Depuis quelques années, on voit, ça et là, apparaître dans les nomenclatures quelques emplois nouveaux: le médecin inspecteur départemental d'hygiène, le personnel de l'office des mutilés, le secrétaire général (et parfois les employés) de l'office départemental des pupilles de la Nation.

Notons, enfin, que l'archiviste et le vétérinaire départemental, encore que fonctionnaires d'État, figurent sur un grand nombre de règlements; mais ils ne versent pas à la caisse spéciale partout où ils sont inscrits.

Indications sommaires qui suffiront pour donner une idée de la variété de plus en plus grande des nomenclatures des emplois admis au bénéfice des retraites départementales, d'un département à l'autre, et qu'il serait sans conteste utile de faire enfin cesser.

Voici, réunis par catégories, les emplois dont les titulaires sont admis soit dans tous les départements, soit seulement dans quelques-uns;

1° Chef de cabinet et chef adjoint:

2° Employés des bureaux de la préfecture et des sous-préfectures, et gens de service;

3° Employés spéciaux du Conseil général et de la Commission départementale;

4° Agents voyers et agents du service vicinal;

5° Architecte départemental;

6° Inspecteurs et contrôleurs départementaux; hygiène publique, assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables;

7° Fonctionnaires d'État, chargés d'affaires départementales, archiviste, vétérinaire départemental;

8° Personnel des asiles d'aliénés;

9° Personnel des établissements départementaux: hospices, maternités, écoles de sourds-muets, de jeunes aveugles, orphelinats agricoles, dépôts de mendicité, écoles d'apprentissage, industrie et commerce, laboratoires de bactériologie, d'agronomie, musées, etc..;

10° Personnel des services départementaux: désinfection, offices de placement, comités de ravitaillement, services agricoles, répression des fraudes;

11° Personnel des Conseils de prud'hommes, des comités départementaux de mutilés, des Offices départementaux des pupilles de la Nation.

Tels pourraient être les éléments de base de la nomenclature unique à établir.

II. — CONDITIONS GÉNÉRALES DU DROIT A PENSION. — DE LA RETENUE

1° Retenues dans les emplois tributaires de la caisse.

La quotité des retenues faites sur les traitements — retenues par quoi s'acquiert le droit à pension — n'a pas cessé de varier d'un département à l'autre.

Si, en grand nombre, des Conseils généraux avaient fini par porter la retenue sur les traitements au chiffre inscrit, jusqu'en 1924, dans la loi sur les pensions civiles, 5 p. 100, et si, de ce chef, pour ce point particulier, une uniformité toute nouvelle paraissait s'établir entre les règlements départementaux, les travaux préparatifs du nouveau régime des pensions civiles, d'abord, et la promulgation de la loi du 14 avril 1924, aboutissement de ces travaux, en élevant la quotité de la retenue pour les pensions civiles de 5 à 6 p. 100, ont indirectement provoqué entre ces règlements, sur ce point, le retour à la variété. Un certain nombre de départements, en effet, parfois à des dates toutes récentes (Basses-Alpes, 1er juin 1924), ont adopté la quotité nouvelle de 6 p. 100 (Gard, Meurthe-et-Moselle, Oise, Var, etc...), alors que, dans la très grande majorité des cas, les 5 p. 100 ont été maintenus jusqu'à ce jour. Exceptionnellement, quelques Conseils généraux, comme celui de l'Yonne, dès 1901, avaient devancé l'État en fixant la retenue à 6 p. 100; exceptionnellement, quelques autres, comme celui du Cantal de la Charente, ont maintenu la quotité de 4 p. 100. Enfin, deux départements ont pris, sur ce point, des initiatives intéressantes, en adoptant des systèmes qui méritent la discussion et la provoqent.

Dans la Lozère, un arrêté de 1920 (non encore approuvé) fixe

ainsi la quotité variable de la retenue sur les traitements :

6 p. 100 jusqu'à 5.000 francs ;
7 p. 100 — 10.000 francs ;
8 p. 100 au-dessus.

Il peut, d'abord, et surtout dans un département où il semble bien que le recrutement des employés départementaux n'est pas aussi aisé que dans d'autres, paraître regrettable que les conditions du droit à pension soient plus rigoureuses que celles fixées par l'État pour ses employés civils, alors que, dans la presque totalité des autres départements, c'est le contraire qui est constaté. Et quant au principe nouveau : progression du taux de la retenue d'après le chiffre des appointements, il ne semble pas que son utilité, ni que sa justice apparaissent clairement. Car il ne s'agit pas ici d'un impôt, il s'agit simplement de la constitution d'une pension, et il semble bien qu'il suffise de demander à qui gagne trois fois plus et, partant, jouira, en principe, d'une pension trois fois plus forte, de verser trois fois plus pour la constitution de sa retraite.

Plus original encore est le système qui a été adopté par le département du Cher (arrêté du 31 mars 1919), et dans lequel la quotité de la retenue sur les traitements est ainsi fixée :

Employé célibataire, sans enfant reconnu :

	fr. c.
De plus de 30 ans	8 » p. 100
De moins de 30 ans	5,25 —
Employé marié, sans enfant	5 » —
Employé avec 1 enfant (légitime ou reconnu)	4,50 —
— 2 enfants (légitimes ou reconnus)	4 » —
— 3 — — —	3 » —
— 4 — — —	2 » —
— 5 — — —	1 » —
— 6 — — —	aucune retenue.

L'intention du Conseil général du Cher est des plus louables, d'avoir voulu, par cette ingénieuse innovation, favoriser ceux des employés du département qui ont des enfants à élever, et en proportion du nombre de ces enfants. Encore, quelle que soit l'excellence de l'objet qu'on se propose, est-il bon de considérer que tous les moyens ne conviennent pas en toutes circonstances. On répétera qu'il s'agit de versements pour la constitution d'une pension (réversible, d'ailleurs, sur les veuves et sur les orphelins), et non d'un moyen d'égaliser les charges respectives de tous les employés. Le moyen de s'approcher de ce dernier résultat est autre : c'est le complément de traitement, des compléments, il est vrai, un peu plus efficaces que les 200 francs par an de différence entre la retenue exigée, dans ce département (pour un même traitement de 10.000 fr.) d'un employé marié sans enfant et d'un employé qui nourrit et élève trois enfants. C'est pourquoi il n'a pas paru à l'Inspection générale qu'il fût recommandable de suivre l'expérience tentée dans le Cher.

Quant à l'application de la retenue, soit aux indemnités et gratifications (car les gratifications existent encore dans un assez grand nombre de départements), soit aux avantages en nature évalués en argent, la variété la plus grande reparaît ici entre les règlements départementaux.

Environ la moitié des départements ont décidé que la retenue porterait sur les indemnités et gratifications, et les autres ont décidé le contraire. Parfois cette extension est occasionnelle et soumise à la décision, par arrêté, du préfet, procédure délicate et qui peut aboutir à ce fait, relevé dans un département : une seule indemnité avait été reconnue comme sujette à retenue, (celle qui est accordée au titre de secrétaire général du Conseil général), et l'employé ainsi favorisé était le chef de division chargé, d'autre part, du service de retraites. Il conviendrait, en tout cas, de procéder exclusivement par règle générale.

Même question pour les avantages en nature. Une circulaire ministérielle du 5 janvier 1861 avait proposé une base d'évaluation : 500 francs pour la nourriture, un dixième du traitement fixe pour le logement et autres avantages ; une seconde circulaire du 12 janvier 1894, avait précisé que ces recommandations n'avaient rien d'obligatoire. En fait, les départements, peu nombreux, qui font entrer en ligne de compte les avantages en nature, ont, pour la plupart, conservé la base d'évaluation de 1861 pour le logement ; pour la nourriture, cette base de 500 fr. par an, bien insuffisante aujourd'hui n'a été maintenue qu'exceptionnellement (Meurthe-et-Moselle, par exemple), mais n'est plus appliquée ; le département du Jura l'a porté à 2.400 francs et ce chiffre, dans les circonstances présentes, ne paraît pas exagéré. Enfin, des inégalités ont été relevées dans l'intérieur d'un même département ; par exemple : la retenue portera sur les avantages en nature pour les employés de l'asile d'aliénés, mais non pour d'autres employés, comme les concierges des établissements départementaux. Mais le plus grand nombre des départements ne font pas porter la retenue sur les avantages en nature, bien qu'il paraisse tout juste de faire entrer ces avantages partout, et pour tous, en ligne de compte, et sur les mêmes bases d'évaluation.

Enfin, un des très rares points où l'égalité de traitement paraît s'être établie, point d'importance secondaire il est vrai, est l'échelonnement en quatre termes mensuels de la retenue du premier douzième du traitement, retenue supprimée dans le nouveau régime des pensions civiles. La plupart des règlements départementaux comprennent aujourd'hui cette mesure, et là où le règlement est muet, elle est appliquée en fait.

2° Retenues relatives à des services civils antérieurs.

La loi du 20 avril 1920, (art. 3, §§ 3 et 4), a imposé aux départements, du moins en ce qui concerne les employés des bureaux des préfectures et des sous-préfectures, une règle uniforme sur

ce point : l'employé qui passe d'un département dans un autre devient de plein droit bénéficiaire de la caisse des retraites de ce dernier, avec transfert des retenues qu'il aura subies pour ses services antérieurs dans une préfecture ou sous-préfecture. Quelques règlements récents comportent le texte même de cette nouvelle disposition légale ; mais celle-ci étant exécutoire, depuis 1920, « quelles que soient à cet égard les dispositions des statuts des caisses des retraites », il n'y a plus d'intérêt à revenir sur la diversité que la plupart des règlements présentent aujourd'hui encore sur ce point.

Mais cette mesure d'ensemble, utile et juste, n'a porté que sur les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures. Pour toutes les autres catégories d'employés départementaux, la diversité persiste, et il y a lieu de la relever. D'une façon générale, mais non partout, le transfert des retenues est prévu, sans conditions restrictives pour le directeur et les médecins des asiles d'aliénés ; parfois on ajoute le vétérinaire départemental (fonctionnaire d'État). Quant aux autres, ils doivent, d'après les départements, soit immédiatement, soit avec un délai de quelques mois ou de quelques années, soit, exceptionnellement, au moment où ils demanderont à faire valoir leurs droits à pension (mais, dans ces derniers cas, en ajoutant toujours au principal les intérêts composés), verser le montant intégral des retenues qu'ils auraient subies, s'ils avaient été au service de leur nouveau département. Toutefois, un assez grand nombre de départements dispensent de ces paiements les employés qui peuvent justifier qu'ils ont déjà versé pour une retraite dans leur emploi public antérieur, mais plusieurs n'accordent cette dispense que sous condition que la réciprocité soit assurée par le règlement de la caisse dont était tributaire leur nouvel employé. Quelques-uns ne demandent pas le versement des retenues déjà subies, mais stipulent qu'ils ne transfèrent pas les retenues versées dans leur caisse des retraites par un de leurs employés passant dans un autre service public. Ces indications sommaires suffiront pour donner l'idée de la multiplicité des solutions qui ont été adoptées.

3° Retenues relatives à des services militaires.

Le plus souvent, il n'est pas demandé de versement de retenues pour les années de service militaire admises, dans des conditions d'ailleurs diverses, exposées plus loin, dans le calcul de la durée de services exigibles. Mais quelques départements n'accordent ce privilège que pour la durée légale du service obligatoire ; pour chacune des années de service militaire excédant cette durée, l'employé doit, à sa nomination dans un emploi départemental, verser des retenues calculées sur la base de son premier traitement dans cet emploi. Dans d'autres, les retenues doivent être versées même pour les années de service obligatoire, ce qui peut paraître excessif.

4° Perte du droit à pension ; remboursement des retenues.

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes stipule dans son article 10 : « Les caisses de retraites ou les règlements de traites dont bénéficient actuellement les salariés des départements et des communes peuvent être maintenues par décret rendu sur la proposition des Ministres du Travail et des Finances et du Ministre compétent ». Le Parlement entendait ainsi que fût vérifié si les avantages qui résultaient des règlements de retraite déjà en vigueur étaient, pour tous les employés, au moins égaux à ceux qui allaient résulter de la nouvelle loi. Or, en ce qui concerne les caisses départementales, ces avantages n'étaient moindres que dans un seul cas (et encore non dans tous les départements) : dans le cas de la perte du droit à pension.

Le droit à pension se perd par la destitution ou la démission. C'est en cette matière que les règlements départementaux offrent peut-être le moins de variété. Quelques-uns accordent que l'employé destitué après vingt années de service peut recevoir une retraite proportionnelle, ou une indemnité, parfois même, et sans que le règlement stipule pour lui un minimum d'années de services, un secours annuel, parfois même le remboursement de ses retenues (il est vrai, sans compte d'intérêts). Mais à côté de ces quelques dispositions particulièrement généreuses, partout ailleurs l'employé destitué perdait purement et simplement les retenues versées par lui. Pour le démissionnaire, il y avait une quasi-unanimité pour la perte de ses retenues, et ce n'était que fort exceptionnellement qu'il pouvait obtenir le remboursement, sans compte d'intérêts. Les décrets prévus par la loi du 5 avril 1910 ont modifié cette réglementation, et déjà nombreux sont les règlements départementaux qui ont inséré, avec quelques légères variantes de forme, la disposition suivante (nouveau règlement de l'Eure, 24 septembre 1924) :

Art. 21. — « Les bénéficiaires de la caisse quittant, pour un motif quelconque, même par suite de démission ou de destitution, le service du département sans avoir acquis des droits à pension ont droit, pour la période de temps pendant laquelle leur traitement annuel n'a pas excédé les maxima successifs prévus par la législation sur les retraites ouvrières et paysannes en ce qui concerne l'assurance obligatoire, à la liquidation à leur profit d'une réserve mathématique égale à celle qu'ils auraient acquise s'ils avaient été placés sous le régime de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes depuis le 3 juillet 1911 ou depuis leur entrée au service du département, si celle-ci est postérieure à cette date. La réserve mathématique imputée sur les fonds du budget départemental représente la somme qu'eût produite, pendant la période indiquée au paragraphe précédent, la capitalisation des versements obligatoires annuels prévus par le troisième alinéa de l'article 2 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, augmentés des contributions patronales correspondantes.

« Elle est calculée d'après les tarifs de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, en vigueur au moment où elle est liquidée et suivant l'âge atteint par l'intéressé à cette époque et en supposant que les cotisations de celui-ci et les contributions du département aient été versées à capital aliéné, Elle ne pourra en aucun cas être inférieure au montant des versements et contributions qui ont servi à la calculer.

« Le capital ainsi constitué sera versé à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse au compte ouvert au nom de l'intéressé à la section spéciale relative aux opérations afférentes à la loi du 5 avril 1910. »

Le maximum prévu actuellement en ce qui concerne l'assurance obligatoire étant de 10.000 francs, la disposition nouvelle intéresse le plus grand nombre des employés départementaux.

III. — LA PENSION D'ANCIENNETÉ

1° De la durée de services exigible.

Cette durée n'est pas encore la même dans tous les départements. Si, dans leur très grande majorité, les Conseils généraux ont fini par adopter les trente années de services effectifs exigées des employés de l'État, assez nombreux cependant sont encore les départements où vingt-cinq années suffisent. Par contre, la Haute-Saône en exige trente-cinq : mais elle accorde une retraite proportionnelle après vingt-cinq ans de services (et à cinquante-cinq ans d'âge). D'autres départements, en petit nombre, ont cru devoir introduire la distinction entre le personnel sédentaire et le personnel actif, ce dernier comprenant à l'ordinaire les agents voyers ; le Gard ne compte comme « personnel actif » que les garçons de bureau, et ne leur demande que vingt-cinq années de services, alors que tout le reste du personnel doit rester trente ans.

Deuxième élément de diversité : les années de services exigibles ne sont pas comptées partout à partir du même âge minimum ; les Conseils généraux ont choisi, à peu près par moitié, dix-huit ou vingt ans. Dans quelques départements, il n'a pas été fixé d'âge minimum.

Troisième élément de diversité : les années de service militaire n'entrent pas en ligne de compte partout de la même façon dans le calcul de la durée des services exigibles. Parfois elles ne sont admises qu'avec un maximum : quinze ans, dix ans, sept ans, cinq ans, ou bien encore ne sont comptées que les années de service légal obligatoire. Dans l'Ariège, le calcul est un peu plus compliqué : les années de service militaire comptent « seulement pour la moitié, à condition expresse et formelle que leur durée dépassera de plus d'un an la période obligatoire ». D'autre part, une disposition (assez confuse) du règlement du Gers accorde que, dans certains cas, comme celui des employés départementaux en service au moment de la

déclaration de guerre, le temps passé aux armées comptera double pour le calcul du droit à pension.

La même observation est à faire pour les années de services antérieurs dans d'autres administrations civiles : elles entrent en ligne de compte suivant des modalités différentes dans le calcul de la durée de services exigible, et c'est un quatrième élément de diversité.

C'est ainsi, d'abord, que tous les règlements sont loin de présenter la même nomenclature de services civils antérieurs admissibles. Les uns n'y inscrivent que les administrations de l'État, d'autres, par contre, toutes les administrations publiques en général. Entre ces deux cas extrêmes, c'est la plus grande variété. Si un grand nombre de départements inscrivent sur leur nomenclature « les administrations publiques de l'État et des départements », et si un nombre à peu près égal ajoute : « et des communes », il en est qui n'admettent que les autres services publics effectués dans le département, et, pour le dehors, seulement dans les préfectures et les sous-préfectures. D'autres n'acceptent les services effectués dans les autres administrations préfectorales, que lorsque la réciprocité leur est assurée réglementairement, d'autres encore admettent, ici, les instituteurs publics, là, le personnel des finances, plus loin, les receveurs des hospices, etc...

Nombre de départements, de plus, ont fixé un maximum pour le nombre des années de services civils extérieurs (comme pour les services militaires, on l'a dit) admises à compter pour la retraite : vingt ans, quinze ans, douze ans, dix ans, ce maximum s'appliquant tantôt aux seules années de services civils et tantôt aux années de services civils et militaires additionnées.

Enfin, presque partout, il est exigé un minimum d'années passées dans un service tributaire de la caisse départementale (ce qui, indirectement, limite le nombre des années admissibles passées dans un service extérieur), quinze ans ou dix ans le plus souvent, mais jusqu'à vingt-cinq ans (Haute Saône).

2° Des conditions d'âge.

Les conditions d'âge pour l'admission à la retraite sont restées aussi diverses que les conditions de durée de services exigibles.

Présentement, il s'en faut encore de beaucoup que les soixante ans d'âge soient partout exigés ; la limite est souvent abaissée à cinquante-cinq ans. Elle est de cinquante-sept ans dans la Meuse. Assez souvent, d'ailleurs, le règlement départemental ne stipule pas de conditions d'âge ; on s'est contenté de fixer la durée de services exigibles. Ainsi, la tendance, qui avait été constatée en 1913, à reculer l'âge requis et à le rapprocher des conditions de la loi sur les pensions civiles, n'a pas eu le caractère général qu'on avait espéré.

Par contre, une limite d'âge pour la mise à la retraite d'office se trouve dans un nombre de plus en plus grand de règlements

de caisses départementales, où, assez souvent, dans les arrêtés préfectoraux portant statut du personnel. Cette limite d'âge est, d'ailleurs, comme toutes les dispositions relatives aux retraites départementales, diverse : soixante-cinq ans, soixante-trois ans, soixante ans.. Parfois, elle varie avec les grades : soixante-quatre ans pour les chefs de division, soixante-deux ans pour les chefs de bureau, soixante ans pour les autres employés, ou bien encore avec le nombre d'enfants élevés par l'employé (avec maximum à soixante-cinq ans).

Dans la Charente, les huissiers, garçons de bureau et concierges peuvent être maintenus jusqu'à soixante-huit ans. Il est, enfin, des départements où la limite d'âge ne s'applique qu'aux agents voyers, et d'autres qui ont reproduit dans des règlements nouveaux une disposition de la nouvelle loi sur les pensions civiles : si, à l'âge de soixante ans, l'employé compte trois enfants vivants et s'il est dans des conditions de santé favorables, il est maintenu jusqu'à soixante cinq ans.

3° La quotité de la pension.

La quotité de la pension n'est pas encore établie de façon uniforme dans tous les départements.

Généralement elle est calculée sur le traitement moyen des trois dernières années ; mais elle l'est aussi, quelquefois, sur le traitement moyen des quatre, des cinq, ou même des six dernières années.

Dans l'ensemble n'entre en compte, pour cette fixation, que le traitement fixe, mais il arrive assez souvent qu'on y ajoute les indemnités et gratifications, ou encore l'estimation des avantages en nature.

En principe, la quotité de la pension est de la moitié de ce traitement moyen, mais elle est assez souvent des deux tiers.

Dans nombre de cas, pour chaque année en plus du nombre d'années exigible, cette quotité est accrue d'un quarantième du traitement moyen, mais ailleurs elle s'accroît d'un vingtième, ou bien encore d'un cinquantième, ou même seulement d'un soixantième.

Parfois, le maximum de la pension est fixé aux deux tiers du traitement moyen, mais ce maximum est porté dans certains départements aux quatre cinquièmes, aux cinq sixièmes, ou même aux sept huitièmes (Belfort ; ici, d'ailleurs avec la restriction que la pension ne peut dépasser 4.000 francs).

Ce n'est que rarement qu'il est fixé pour la pension une somme maximum : quelquefois, 8.325 francs, ou 7.000 francs, ou même, comme il vient d'être dit : 4.000 francs.

IV. — LA PENSION ANTICIPÉE

1° Sans motif de santé.

Dans nombre de départements on est revenu sur la facilité extrême, antérieurement signalée, en ce qui concerne les retraites

proportionnelles. En dehors des cas de suppression d'emploi et de la retraite d'invalidité dont il va être parlé, ce n'est plus que par exception que l'on trouve dans les règlements départementaux actuellement en vigueur des dispositions accordant d'une façon générale une pension avant que soient acquis les droits à la pension d'ancienneté, et ce n'est guère qu'après vingt-cinq ans de services (et quelquefois à cinquante-cinq ans d'âge seulement), que cette pension anticipée peut être obtenue, avec une quotité d'ailleurs diverse. L'inégalité qui résulte de pareilles mesures, qui sont proprement des faveurs, a paru fournir un des principaux arguments à l'appui de l'uniformisation des règlements départementaux.

Quant à la suppression d'emploi, presque tous les règlements prévoient, pour ce cas, l'octroi d'une retraite proportionnelle. Mais ici encore les dispositions sont plus ou moins favorables. Dans un petit nombre de départements, il n'est pas exigé un minimum de durée de services effectifs. Dans la plupart des autres, un minimum est obligatoire, sans, au reste, qu'il soit partout le même : le plus souvent dix ans, mais encore douze ans, ou quinze ans. Des règlements stipulent qu'une pension proportionnelle ne peut être accordée que si l'intéressé, dont l'emploi est supprimé, ne peut pas être remplacé dans un autre emploi. Le règlement de la Lozère contient à ce sujet une disposition peu claire : il n'est accordé « qu'une allocation facultative, si la suppression d'emploi n'a pas été la conséquence de l'exécution d'une loi ou d'une décision du Conseil général », alors qu'il semble bien qu'il n'y a que le Conseil général qui puisse créer ou supprimer un emploi départemental.

2° La pension d'invalidité.

Une première distinction essentielle apparaît ici entre les règlements départementaux : les uns accordent une retraite proportionnelle pour tout cas d'accident ou d'infirmité qui met l'employé hors d'état de continuer ses fonctions, tandis que les autres ne l'accordent, que si l'accident ou l'infirmité résulte de l'exercice des fonctions d'employé départemental, ou bien encore d'un acte de dévouement. En pratique, d'ailleurs, cette distinction s'atténue beaucoup, et, il faut le dire, parfois abusivement. Lorsqu'il importe à l'employé, aux termes mêmes du règlement, que l'état de santé, ou que l'accident, soit imputé à l'exercice de ses fontions, on constate que c'est la conclusion qui est toujours donnée aux certificats médicaux, et parfois, contre toute vraisemblance (le paludisme, par exemple, gagné dans les bureaux d'une préfecture). S'il est vrai qu'il peut, assez souvent, y avoir doute, et qu'il est juste alors d'en faire bénéficier un employé malheureux, cependant il semble qu'il serait préférable, et de beaucoup, d'adopter partout la disposition plus large des règlements départementaux de la première catégorie : l'employé que son état de santé met vraiment dans l'impossibilité de continuer ses fonctions, devrait, et dans des conditions identiques

dans tous les départements, mais avec les garanties les plus sérieuses, bénéficier d'une retraite proportionnelle.

En outre, les conditions actuelles pour l'obtention d'une retraite d'invalidité sont des plus diverses. Parfois, il n'est pas stipulé de minimum de durée des services accomplis; plus souvent, l'employé n'est dispensé de cette durée minimum que lorsque l'invalidité provient d'un acte de dévouement. Mais, dans la plupart des règlements départementaux, un minimum d'années de services est exigé, ce minimum, d'ailleurs, étant fort loin d'être partout le même, le plus souvent dix ans, mais encore douze ans, quinze ans et jusqu'à vingt ans. Le Nord a adopté une disposition particulière : l'employé qu'un accident ou une infirmité rend incapable de continuer ses fonctions, peut obtenir une retraite proportionnelle, quelle que soit la durée des services accomplis, mais, si cette durée est moindre que dix ans, il doit verser, pour la durée complémentaire jusqu'à dix ans, des retenues sur la base du traitement moyen des trois dernières années.

Quant à la quotité de la pension d'invalidité, elle présente trop de diversité pour qu'il soit utile d'entrer ici dans le détail. Mais il convient de signaler l'insuffisance des garanties pour la constatation de l'invalidité, et cela dans un trop grand nombre de départements. Même dans des départements importants, comme la Gironde, le Nord, le règlement départemental ne contient aucune disposition relative au contrôle médical ; il est vrai qu'assez souvent, même en l'absence de dispositions réglementaires, un médecin assermenté est désigné. Lorsque le règlement a précisé ce point important, tantôt ce sont deux médecins d'un hôpital départemental qui sont désignés par le préfet, tantôt ce sont trois médecins qui sont délégués : un par le Conseil général ou par la Commission départementale, le deuxième par le préfet, et le troisième par l'intéressé ; tantôt ce sont deux médecins qui sont choisis : un par le préfet, l'autre par l'intéressé, le Conseil général devant apprécier le cas « en cas d'opinions dissemblables » ; ou encore, c'est un seul médecin qui est désigné par la Commission départementale, etc... (Il n'est pas régulier de confier à la Commission départementale le soin de désigner un médecin toutes les fois qu'un cas d'invalidité peut se présenter).

Cette importante question de la pension d'invalidité est une de celles où il paraît bien qu'à la fois l'intérêt des finances départementales et l'intérêt des employés demanderaient que les garanties et les conditions fussent les mêmes dans tous les départements.

V. — VEUVES ET ORPHELINS

Il ne paraît pas utile de relever ici, dans le détail, la diversité des dispositions relatives à la pension de la veuve et à la pension temporaire accordée aux orphelins ou aux enfants restés à la charge de la veuve. Si, en effet, la règle la plus générale, pour la pension de la veuve, est que sa quotité soit égale à la moitié (parfois au tiers

seulement) de celle que le mari employé avait déjà obtenue ou bien de celle qu'il aurait obtenue, toutes les conditions d'application varient et souvent d'un département au département voisin. Par exemple l'employé décédé, pour que sa veuve ait droit à la réversibilité, doit avoir accompli trente ans de services, ou bien quinze ans, ou encore seulement dix ans ; il doit être marié depuis cinq ans, ou depuis deux ans, etc.... Quant aux conditions auxquelles des pensions temporaires peuvent être accordées aux enfants, elles sont d'une telle complexité — d'après leur situation familiale, et leur âge, comme d'après la situation de la mère — qu'il serait fastidieux de les rapporter ici. On peut dire que dans la réglementation des retraites départementales, il n'est peut-être pas de chapitre où les solutions soient plus variées, et où l'uniformisation ne paraisse plus nécessaire, dans le plus bref délai.

Une pratique des plus irrégulières a été relevée dans quelques départements où le Conseil général a donné à sa Commission départementale une délégation générale pour liquider toutes les pensions de retraites des veuves d'employés, décédés alors qu'ils étaient déjà en possession de leur pension. Le motif de cette pratique est louable : on a voulu éviter que de pauvres femmes, dans l'attente de la session du Conseil général, risquassent de se trouver dans le besoin. Mais sans doute n'y aurait-il aucun inconvénient, dans ce cas, à voter un crédit pour avances sur pension, ou pour secours remboursables sur la pension à venir, et à en laisser la disposition au préfet ; ainsi serait évitée une illégalité incontestable.

Une question intéressante a été posée au cours de la récente inspection. Le nombre des femmes employées est devenu, dans la plupart des services départementaux, assez important pour que des dispositions d'ensemble viennent régler leur situation particulière. Une de ces dispositions concernerait, en ce qui touche aux pensions de retraite, le point suivant. Lorsqu'une femme employée meurt, soit en possession de sa retraite, soit dans les conditions réglementaires qui lui ouvrent le droit à pension, et qu'elle laisse des orphelins ou des enfants à la charge du conjoint, rien ne prévoit la réversibilité sur la tête de ces enfants d'une pension temporaire. La question semble se poser, de savoir s'il ne serait pas équitable d'établir la même règle lorsque décède *un* employé ou *une* employée au service du département.

III

Caisses départementales de retraites. — Régime financier.

L'article 110 de la loi du 28 avril 1816 avait stipulé « ... les fonds de retraites... seront administrés par un établissement spécial sous le nom de Caisse des dépôts et consignations » . Une ordonnance royale devait organiser le nouvel établissement. Cette ordonnance

(3 — 12 juillet) avait décidé le versement dans cette caisse de « toutes les sommes provenant de retenues... sur les appointements, salaires et autres rétributions ». L'article 3 réglait ainsi l'administration de ces fonds de retraites : « il sera ouvert à la Caisse des dépôts et consignations un compte courant avec chaque administration : à la fin de l'année, les sommes qui se trouveront rester au crédit de chaque établissement, après l'acquittement des retraites dont il est chargé, seront employées en achats d'inscriptions sur le grand livre, dont les arrérages seront perçus pour son compte, et accroîtront d'autant les fonds destinés aux pensions de retraites à sa charge ». Ces dispositions légales n'ont pas été abrogées par la loi du 10 août 1871, et un avis du Ministre de l'Intérieur, du 20 avril 1872, rappelait expressément les termes de l'ordonnance du 3 — 12 juillet 1816.

Deux procédés dès lors pouvaient être employés par les caisses départementales de retraites. Le premier reposait sur la capitalisation, sans quoi il ne peut exister de véritables caisses de retraites. Le montant des pensions devait alors être acquitté non sur les versements annuels, mais sur les revenus capitalisés de ces versements. Certes, pendant un certain temps, le montant de ces revenus pouvait être inférieur au montant des pensions à payer d'après les liquidations décidées par le Conseil général. Celui-ci, pour parer à cette insuffisance, était dans l'obligation de voter un crédit de subvention, dépense obligatoire, la pension liquidée devenant une dette exigible. Mais, grâce à une capitalisation ininterrompue, ces subventions devaient être de plus en plus réduites, et il était hors de doute qu'au bout d'une période, plus ou moins longue d'après les départements, le montant des revenus capitalisés devait suffire au paiement des pensions.

Le second procédé devait paraître plus favorable aux intérêts immédiats des finances départementales, s'il devait retarder, et de beaucoup, le jour où la caisse départementale de retraites se suffirait à elle-même. Il consistait à utiliser la liberté, que semblait accorder le texte de l'article 3 de l'ordonnance du 3 — 12 juillet 1816, de se servir, jusqu'à la fin de chaque année, des versements à la Caisse des dépôts et consignations comme d'un compte courant, et de retirer, pour le paiement des retraites, les sommes mêmes qui y étaient versées au titre des retenues. Il est clair qu'avec ce procédé, les sacrifices financiers immédiats consentis par les assemblées départementales devaient être moindres, mais on ne pouvait plus prévoir le moment où ils deviendraient inutiles. En tout cas, le texte légal était formel sur ce point : à la fin de chaque année les sommes qui se trouvaient rester au crédit de chaque compte départemental devaient être employées en achat d'inscriptions sur le grand livre, et les arrérages de ces inscriptions devaient accroître d'autant les fonds destinés au paiement des pensions de retraites à la charge de ce compte.

Or, à l'heure actuelle — après un fonctionnement d'un siècle — quelle situation présentent, à ce point de vue, les caisses départementales de retraites ?

Leurs revenus en rentes sont des plus réduits. Dans le plus grand nombre de départements, il ne dépasse guère 20.000 francs ; le Nord, malgré son importance, ne dispose, pour sa caisse, que de 19.200 francs de rentes, la Gironde, que de 20.396 francs. Un petit nombre (et non dans les départements les plus importants) ont su assurer à leur caisse une dotation un peu plus considérable, elle est loin d'être suffisante, comme dans la Charente-Inférieure, avec 56.334 francs, ou même dans l'Aisne, qui cependant fait exception avec ses 71.822 fr. 50 de rentes.

Par cette seule constatation se dénonce que, partout, c'est le second procédé qui a été choisi, que le principe salutaire de la capitalisation a été abandonné, que les caisses départementales de retraite, à vrai dire, ne sont plus que des « pseudo-caisses », des comptes courants ouverts dans un établissement public.

Une conséquence, c'est que, après un siècle de fonctionnement, les caisses départementales ne peuvent payer les pensions liquidées que par l'utilisation, au jour le jour, des retenues versées et aussi que grâce à des subventions départementales importantes. C'est ainsi que des départements de 3e classe doivent voter des subventions de 85.000 francs, de 87.500 francs, de 102.290 francs, des départements de 2e classe, de 125.000 francs, de 209.418 francs, etc... Il est vrai que le montant des pensions à payer ne dépend guère de l'importance du département, et l'on est surpris, lorsqu'on compare leur montant d'un département à un autre, de voir des différences que rien n'expliquerait, n'était la diversité extrême des conditions faites aux bénéficiaires, et dont on a donné une idée dans la première partie de ce rapport. Voici quelques exemples de pensions payées en 1923 : trois départements de 3e classe ont payé respectivement 52.659 fr. 52 (Gers), 110.790 fr. 52 (Lozère), 143.925 fr. 80 (Ariège) ; trois départements de 2e classe ont payé respectivement : 37.574 francs (Loiret), 99.519 fr. 78 (Vienne), 220.727 fr. 94 (Eure).

Mais si les départements ont cru devoir tous renoncer à la pratique tutélaire de la capitalisation, la plupart d'entre eux sont allés plus loin, et jusqu'à enfreindre les dispositions légales, de 1816, non rapportées et bien au contraire expressément rappelées en 1872. Il semble, d'ailleurs, qu'ils n'ont reçu aucun avertissement de la Caisse des dépôts et consignations, pour qui, cependant, a été édictée cette règle de 1916 : « A la fin de l'année, les sommes qui se trouveront rester au crédit de chaque établissement, après l'acquittement des retraites dont il est chargé, seront employées en achat d'inscriptions sur le grand livre ». Telle est l'obligation légale. Or, au début de chaque année, la direction de la Caisse des dépôts et consignations adresse aux préfets le compte du fonds de retraites réglé au 31 décembre précédent, en ajoutant : « Vous voudrez bien m'indiquer, s'il y lieu, la somme qui devrait être convertie en rentes sur l'État », alors que l'emploi de cette somme toute entière en achats de rentes devrait être immédiatement fait, au 1er janvier de chaque année, par l'établissement dépositaire. Il semble que celui-ci n'ait

à consulter les administrateurs départementaux que sur un seul point : le type du placement par eux choisi.

Ainsi appelés soit à employer le reliquat en rentes, soit à le laisser en numéraire disponible, — décision dont la loi cependant ne leur laisse pas la faculté, — quelques départements, dans des règlements nouveaux (comme le Loiret, 1899) ont supprimé purement et simplement la disposition légale relative aux inscriptions sur le grand livre, et le plus grand nombre, en dépit de leurs règlements non modifiés sur ce point, ou bien ne consacrent à de nouveaux achats qu'une fraction du reliquat annuel, ou bien — pour la plupart — ne procèdent plus à aucun achat.

Ne font exception que de très rares départements, comme l'Aisne, qui, en 1923, a employé son reliquat de 1922 (96.139 fr. 66) à l'achat d'un titre de rente de 4.987 francs. On a vu que ce département était un de ceux dont la caisse de retraites possède les revenus en rentes les plus élevés : 71.822 fr. 50. D'autres font des achats partiels, par quoi s'explique la progression, mais presque toujours très faible, du montant des rentes dans quelques comptes départementaux : comme la Charente-Inférieure : 36.485 francs en 1914 et 56.334 francs en 1923 ; la Savoie : 7.464 francs en 1914 et 17.672 francs en 1923, etc... progression le plus souvent insignifiante : Ariège : 15.768 francs en 1914 et 15.958 francs en 1923 ; Charente : 11.142 francs en 1914 et 13.611 francs en 1923 ; Vendée : 34.163 fr. en 1914 et 36.177 fr. en 1923, etc... Enfin, trop souvent, le chiffre des revenus en rente est le même que celui qui avait été relevé en 1913, et jusque dans des départements de grande importance (comme la Gironde : 20.396 fr. en 1914 et en 1923). Ici donc il n'est plus fait aucun achat.

Voici le tableau des disponibilités de chacune des caisses de retraites départementales au 1er janvier 1924 et des emplois en rente effectués par ces caisses au cours de l'année 1924. Les disponibilités au 1er janvier 1924 s'entendent des sommes constatées en caisse après l'encaissement des arrérages de rentes effectué au 1er janvier et l'ordonnancement en vue du paiement des arrérages dus aux pensionnés pour le 4e trimestre 1923. On remarquera que les emplois en rentes effectués dans le cours de l'année portant, dans certains cas, sur les ressources de l'année 1924, leur montant peut ainsi se trouver supérieur à celui des disponibilités au 1er janvier de cette année.

Les observations suggérées par les chiffres des tableaux suivants seront ensuite résumées.

DÉPARTEMENTS	DISPONIBILITÉS DE LA CAISSE au 1er janvier 1924.	EMPLOIS EN RENTES EFFECTUÉS EN 1924.	
		Montant.	Dates.
	fr. c.	fr. c.	
Ain	8.872 83	»	»
Aisne	56.152 87	108.201 77	2 mai 1924.
Allier	33.017 17	41.037 98	22 mars 1924.
Alpes (Basses-)	1.749 48	»	»
Alpes (Hautes-)	25.789 61	21.486 98	14 mars 1924.
Alpes-Maritimes	68.780 57	»	»
Ardèche	25.510 84	»	»
Ardennes	67.783 93	38.945 61	10 mars 1924.
Ariège	70.994 94	»	»
Aube	65.131 98	16.185 47	11 mars 1924.
Aude	34.823 28	29.981 14	14 mars 1924.
Aveyron	7.093 11	»	»
Bouches-du-Rhône	7.073 73	»	»
Calvados	11.913 59	70.326 74	14 mars 1924.
Cantal	5.629 07	3.679 90	1er avril 1924.
Charente	9.644 62	29.999 13	4 juin 1924.
Charente-Inférieure	16.786 37	54.997 49	10 mars 1924.
Cher	7.971 62	»	»
Corrèze	28.651 40	»	»
Corse	186.390 14	100.000	2 décembre 1924.
Côte-d'Or	28.719 37	»	»
Côtes-du-Nord	588 74	»	»

DÉPARTEMENTS	DISPONIBILITÉS DE LA CAISSE au 1er janvier 1924.	EMPLOIS EN RENTES EFFECTUÉS EN 1924.	
		Montant.	Dates.
	fr. c.	fr. c.	
Creuse	29.429 57	»	»
Dordogne	54.312 02	»	»
Doubs	399 47	»	»
Drôme	27.909 62	»	»
Eure	93.343 08	»	»
Eure-et-Loir	41.842 13	»	»
Finistère	64.172 22	»	»
Gard	33.424	19.932 50	22 juillet 1924.
Garonne (Haute-)	12.350 75	»	»
Gers	24.133 18	20.513 27	22 mars 1924.
Gironde	206.465 81	»	»
Hérault	4.542 37	»	»
Ille-et-Vilaine	260.244 18	149.990 53	1er février 1924.
Indre	58.718 67	»	»
Indre-et-Loire	6.250 76	19.938 65	12 juin 1924.
Isère	30.157 61	95.427 15	11 mars 1924.
Jura	13.880 05	»	»
Landes	1.299 05	»	»
Loir-et-Cher	26.986 28	9.494 48	11 mars 1924.
Loire	30.470 79	77.931 63	18 avril 1924.
Loire (Haute-)	19.624 56	22.473 24	14 mars 1924.
Loire-Inférieure	24.166 11	29.992 63	11 mars 1924.

DÉPARTEMENTS	DISPONIBILITÉS DE LA CAISSE au 1er janvier 1924.	EMPLOIS EN RENTES EFFECTUÉS EN 1924.	
		Montant.	Dates.
	fr. c.	fr. c.	
Loiret	61.137 84	18.153 44	25 avril 1924.
Lot	28.111 35	»	»
Lot-et-Garonne	39.442 60	»	»
Lozère	5.851 66	»	»
Maine-et-Loire	4.239 12	»	»
Manche	12.297 51	»	»
Marne	103.403 77	»	»
Marne (Haute-)	30.883 08	17.358 83	28 mars 1924.
Mayenne	9.449 36	»	»
Meurthe-et-Moselle	40.898 35	1.842 73	11 mars 1924.
Meuse	40.059 37	29.829 55	21 mars 1924.
Morbihan	329 46	»	»
Moselle	90.160 77	399.584 70	dates diverses en 1924.
Nièvre	10.220 23	44.989 92	8 mars 1924.
Nord	370.939 86	»	»
Oise	21.334 04	»	»
Orne	30.072 39	5.697 13	11 mars 1924.
Pas-de-Calais	128.945 87	105.510 38	12 juin 1924.
Puy-de-Dôme	77.522 92	»	»
Pyrénées (Basses-)	14.652 16	9.998 33	15 mars 1924.
Pyrénées (Hautes-)	17.899 42	»	»
Pyrénées-Orientales	40.962 18	»	»

DÉPARTEMENTS	DISPONIBILITÉS DE LA CAISSE au 1er janvier 1924.	EMPLOIS EN RENTES EFFECTUÉS EN 1924.	
		Montant.	Dates.
	fr. c.	fr. c.	
Rhin (Bas-)	337.701 18	300.000 »	27 nov. 1924-2 déc. 1924.
Rhin (Haut-)[Belfort]	3.005 80	1.968 98	15 mars 1924.
Rhône	17.831 14	2.928 64	11 juillet 1924.
Saône (Haute-)	85.562 53	»	»
Saône-et-Loire	6.869 21	»	»
Sarthe	46.389 79	20.942 07	7 juin 1924.
Savoie	30.861 43	19.992 76	5 juin 1924 et 18 déc. 1924
Savoie (Haute-)	38.419 91	»	»
Seine-Inférieure	138.549 34	»	»
Seine-et-Marne	20.393 40	»	»
Seine-et-Oise	194.391 67	149.999 83	15 mars 1924.
Sèvres (Deux-)	107.835 34	»	»
Somme	176.239 52	»	»
Tarn	102.974 60	47.012 69	31 janvier 1924.
Tarn-et-Garonne	2.788 94	»	»
Var	23.014 35	»	»
Vaucluse	42.960 59	»	»
Vendée	54.693 92	32.990 87	4 avril 1924.
Vienne	47.230 51	»	»
Vienne (Haute-)	103.217 35	»	»
Vosges	9.514 25	»	»
Yonne	47.807 46	61.884 95	22 mars 1924.
TOTAL	4.650.262 08	2.231.222 09	

Ainsi, le total des disponibilités de toutes les caisses de retraites départementales s'élevait au 1er janvier 1924 à 4.650.262 fr. 08, et cette somme aurait dû, légalement, être immédiatement employée en achats de rentes.

Or, en janvier 1924, deux départements seulement ont donné des ordres d'emploi: le Tarn, pour 47.012 fr. 69 (disponible au 1er janvier: 102.974 fr. 60) et la Moselle pour 79.884 fr. 49 (disponible au 1er janvier: 90.160 fr. 77). En février, deux seulement: l'Ille-et-Vilaine, pour 149.990 fr. 53 (disponible au 1er janvier: 260.244 fr. 18) et la Moselle (nouvel achat de 19.668 fr. 30). En mars, vingt et un départements donnaient seuls des ordres d'emploi.

Plus significatif encore est le chiffre suivant: dans tout le courant de l'année 1924, cinquante départements, exactement, n'ont procédé au moindre emploi en achat de rente. Ce sont les suivants:

Ain, Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Gironde, Indre, Jura, Landes, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Mayenne, Morbihan, Nord, Oise, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Haute-Savoie, Seine-Inférieure, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Somme, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vienne, Haute-Vienne, Vosges.

A cette pratique irrégulière et fâcheuse pour les finances départementales, une double explication est donnée :

a) Il en coûterait trop cher au département qui devrait, les années suivantes, augmenter sa subvention annuelle, a-t-on dit, s'il consacrait le reliquat du compte de son fonds de retraites en inscriptions sur le grand livre.

A examiner cette explication dans le détail, il ne semble pas qu'elle soit toujours exacte. On ne peut donner ici que deux exemples :

1° L'augmentation serait souvent de peu d'importance. La Gironde, à la fin de 1922, avait un reliquat de 278.191 fr. 03. Elle l'a conservé en numéraire, et, à la fin de 1923, après avoir ajouté à cette somme les revenus annuels de la caisse totale de ces revenus et du reliquat (457.339 fr. 63) et avoir payé ses pensions de retraites (202.076 fr. 98) elle a clôturé le compte par un reliquat de 255.262 fr. 65, qu'elle a conservé pour 1924. Que serait-il advenu si, le 1er janvier 1923, elle avait consacré le reliquat de 278.191 fr. 03 à l'achat de rentes, ainsi que la loi lui en faisait un devoir ? Par exemple, en rentes 6 p. 100 et en admettant simplement, pour la facilité du calcul, qu'elle ait fait cet achat au pair, alors que l'emploi aurait été certainement effectué bien plus avantageusement. Ce département aurait clôturé son compte de 1923 ainsi : recettes 195.841 fr. 60 ; dépenses 202.076 fr. 98 ; soit un déficit de 6.235 fr. 38. C'est-à-dire qu'elle n'aurait eu à

augmenter sa subvention que de 6.235 fr. 38; soit, défalcation faite des 11.216 fr. 75 reçus de l'État, une subvention de 30.018 fr. 63 au lieu de celle qu'elle a réellement versée: 23.783 fr. 25. Il est permis de croire que le chiffre de 30.000 francs n'est pas un chiffre excessif pour un département comme la Gironde (ses employés ont versé, cette année-là, comme retenues, 123.752 fr. 60). Encore, en réalité, le résultat eût-il été différent, et n'y eût-il pas eu de déficit, si les conditions de l'emploi avaient été plus avantageuses, et elles l'auraient été certainement en réalité;

2° Il n'y aurait souvent même pas lieu à augmentation de la subvention départementale. L'Ariège, si, le 1er janvier 1923, elle avait placé en rentes son reliquat de 91.237 fr. 48, aurait pu, avec les ressources de la caisse pour cette année, et en y versant la même subvention, payer à toutes ses pensions de retraite, et il lui serait resté du 31 décembre un reliquat, de 7.410 francs (dans l'hypothèse la plus désavantageuse, achat de 6 p. 100 au pair).

On peut conclure que l'objection ainsi formulée ne paraît pas de nature à faire considérer comme impossible l'observation des dispositions légales.

b) Le préfet du Nord, communiquant au conseil général le compte de la Caisse pour 1923 formulait en ces termes la deuxième objection : « Il paraît prudent de conserver en réserve cet important reliquat en vue d'assurer le paiement des pensions ».

Or, si l'on examine comment, pour 1923, ont été opérés par ce département les versements des retenues à la Caisse des dépôts et consignations, on constate, pour le premier semestre, les chiffres suivants:

	fr. c.
Fin janvier	593 44
Fin février	14.676 97
Fin mars	689 »
Fin avril	29.158 63
Fin mai	6.901 37
Fin juin	487 87
TOTAL	52.507 28

Soit un total de 52.507 fr. 28, alors que le montant des versements de retenues s'est élevé pour cette année à 253.483 fr. 45. De pareils chiffres établissent que les retenues ne sont pas, dans tous les départements, versées à la Caisse des dépôts et consignations au fur et à mesure de leur perception, mais fort irrégulièrement, et avec des retards considérables, du moins pour le premier semestre — irrégularité qui ne peut avoir d'autre explication que des besoins de trésorerie et la facilité que présente, pour subvenir à ces besoins, la présence des

retenues dans la caisse du trésorier général. Le reliquat de l'année précédente ne serait donc pas nécessaire pour assurer le paiement des pensions. En fait, d'ailleurs, suffirait le versement régulier des retenues, et le versement, par douzièmes, de la subvention départementale. En 1923, en effet, dans le département du Nord, le paiement des pensions a nécessité une dépense totale de 423.261 fr. 61, soit pour le premier douzième, en moyenne 35.270 francs; le douzième moyen des retenues et le douzième de la subvention départementale donnaient, réunis, 35.439 francs. Il ne semble donc pas qu'il fût aucunement nécessaire, au 1er janvier 1923, de conserver, pour assurer le paiement des pensions, le reliquat de 1922 en numéraire disponible, et il faut donc croire que si les dispositions légales relatives à la caisse des retraites n'ont pas été appliquées, ce fut pour maintenir à la libre disposition du préfet, pour la facilité de sa trésorerie générale, des fonds dont la loi a disposé.

On peut donc conclure, pour cette deuxième objection, qu'elle ne saurait prévaloir contre le retour à une pratique régulière et tutélaire.

On peut ajouter que, dans les circonstances présentes, l'État n'aurait pas moins d'intérêt que les départements à ce retour à la légalité. On a vu dans les tableaux ci-dessus combien était important dans la plupart des départements, le montant des disponibilités au 1er janvier 1924 : plus de 100.000 francs dans treize départements, au total 4.650.262 fr. 08 qui auraient dû être employés en rentes, immédiatement, en exécution de la loi. On peut estimer que l'ensemble des reliquats qui vont se trouver à la fin de la présente année dans les comptes des départements à la Caisse des dépôts et consignations, qui devraient être immédiatement employés en achats de rentes, et qui, pour la plus grande partie ne le seront pas, est d'une valeur d'environ 5.000.000 de francs.

A ce point de vue, une dernière considération peut paraître plus importante encore. Les achats de rente dont il vient d'être parlé — l'emploi légal des reliquats accumulés actuels — n'auraient lieu, avec cette importance, qu'une fois. Désormais, en effet la subvention départementale ferait exactement la différence entre le total des rentes et des retenues et le total des pensions payées. Mais le retour au principe de la capitalisation, non seulement pour les reliquats, mais encore pour les retenues au fur et à mesure de leur versement à la Caisse des dépôts et consignations (retour nécesssaire, si l'on veut que ces caisses existent enfin par elles-mêmes) s'il pourrait sembler aux départements une augmentation immédiate de leurs charges, encore que cette augmentation ne soit pas aussi redoutable qu'elle paraît — ce n'est pas ici le lieu de l'établir — aurait d'heureux avantages. Pour les départements, il préparerait à bref délai un allègement certain de leurs charges et il déciderait vraiment de l'avenir de leurs caisses de retraites; pour l'État il assurerait des achats continuels de rentes, pour un minimum annuel de 5 ou 6.000.000 de francs. Ce sont des avantages qui doivent être signalés.

IV

Conclusions.

Dans le présent rapport ont été nettement séparés le régime réglementaire des caisses départementales de retraites et leur régime financier. D'où découle une double conclusion.

1° RÈGLEMENT

Les constatations de l'Inspection générale ont corroboré celles qui avaient été faites par elle en 1913, et les conclusions du rapport général de 1914 (paru en 1919) doivent être ici reprises, avec une insistance nouvelle. La diversité extrême des conditions de retraite faites, d'un département à un autre, au personnel départemental, si elle a été un peu atténuée sur quelques points plus haut signalés, présente aujourd'hui les mêmes inconvénients qu'en 1914, sans qu'il soit nécessaire, non plus qu'en 1914, d'insister sur eux, sur les comparaisons que la diversité des dispositions réglementaires provoque, le mécontentement qui s'ensuit parfois, les difficultés que cette diversité oppose trop souvent à l'entrée des employés départementaux dans les cadres d'un autre département, d'un établissement public ou de l'État.

Il semble donc, dans le double intérêt, en vérité indivisible, et des employés eux-mêmes et de le bonne marche des services, que les dispositions fondamentales des règlements départementaux de retraites devraient être rendues uniformes. Trop peu d'améliorations ont été faites en ce sens depuis 1913, pour que ce problème ne se pose pas aujourd'hui encore tout entier. Au moment où le Parlement a décidé de réaliser « une réforme du régime des retraites des fonctionnaires, employés et ouvriers départementaux et communaux », l'Inspection générale, appuyée sur l'expérience de ses deux enquêtes, ne peut que conclure à l'établissement dans tous les départements sans exception, du même régime de retraites : les mêmes conditions doivent être faites aux mêmes employés.

Sur quelle base devrait être réalisée cette uniformisation ? Les dispositions fondamentales des règlements départementaux doivent, disait le rapport de 1914 « être rapprochées le plus possible de celles des lois sur les pensions civiles du 9 juin 1853 et du 31 décembre 1913, et cela dans l'intérêt des finances départementales ». C'est que l'enquête de 1913 avait montré que, dans tous les départements, les conditions faites par les règlements locaux étaient, dans quelque mesure, plus favorables aux employés que ne l'était pour les employés de l'État le régime des pensions civiles. La même

constatation a été faite en 1923, sauf sur quelques points de détail qui font exception. Or, les budgets départementaux, comme tous les budgets publics, ont eu, du fait des circonstances, leur charge singulièrement aggravée. Ira-t-on pour réaliser l'uniformisation, prendre dans chacun des règlements départementaux les dispositions les plus favorables qu'il contient et, si l'on peut dire, uniformiser par le plus cher ? Il faut donc chercher une moyenne, en sauvegardant, il convient de le dire de la façon la plus expresse, la situation actuelle du personnel en service. Mais laquelle adopter, et qui ne voit que les discussions sur ce sujet peuvent être sans issue ? Or, la question a été récemment étudiée à fond par le Parlement, et les employés d'État viennent de recevoir, avec la loi du 14 avril 1924, une réglementation nouvelle de leur régime de retraites, précisée par le règlement d'administration publique du 2 septembre et par l'instrution du 12 octobre. Cette réglementation nouvelle donne satisfaction à tous les intérêts légitimes. Il peut sembler rationnel de faire profiter le personnel départemental des études faites pour le personnel de l'État, et des résultats obtenus. Aussi les Inspecteurs généraux ne voient-ils pas de raison à ce que le régime administratif des retraites départementales, dont le Parlement a décidé la réformé, ne soit pas le même que celui des pensions civiles.

Déjà l'expérience a été faite dans quelques départements ; elle a réussi. Généraliser cette expérience paraît le moyen de faire disparaître les inconvénients graves rappelés plus haut, d'apporter un allègement dans les charges financières des départements, et enfin — réserve faite, on le répète, de la situation actuelle du personnel présent — d'accomplir pour les employés eux-mêmes, à qui seraient accordées, pour un même travail, les mêmes conditions de retraites, une œuvre de justice.

2° RÉGIME FINANCIER

On a montré combien il serait nécessaire, pour fonder l'avenir des caisses départementales de retraites, d'appliquer les prescriptions légales relatives à l'emploi en rentes des reliquats annuels (et combien, par surcroît, cette pratique serait favorable à l'intérêt de l'État, qui participe aujourd'hui au paiement de ces retraites). Aussi n'est-il pas possible de ne pas conclure dans ce sens.

Plus important encore serait-il de rendre à ces caisses, par la capitalisation non plus de leurs seuls reliquats, mais de toutes leurs ressources (sauf la subvention complémentaire du Conseil général) le caractère qu'elles auraient dû conserver depuis leur fondation, celui des véritables caisses de retraites, payant leurs pensions sur leurs revenus capitalisés. Mais les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la nouvelle législation sur les pensions civiles, et qui ont abouti à faire ajourner au 1er janvier 1928 la mise en œuvre de la nouvelle « caisse des pensions », à créer pour les employés de l'État

(art. 85 de la loi du 14 avril 1924) sont de nature à faire craindre qu'on ne puisse présentement demander aux départements, en raison des circonstances, le retour à la pratique de la capitalisation intégrale dans la gestion de leurs caisses de retraites. Il reste que sa nécessité demeure entière, et qu'il conviendrait, dans la réforme du régime des retraites départementales et communales décidée par le Parlement, d'inscrire, comme il a été fait dans la récente loi sur les pensions civiles, un délai pour l'établissement de la capitalisation intégrale.

III

RÈGLEMENT DE COMPTES ENTRE L'ÉTAT

ET LES COMMUNES DES RÉGIONS LIBÉRÉES

(Allocations militaires.)

(M. Winter, Inspecteur général, Rapporteur.)

Un règlement de comptes extrêmement complexe est en cours entre l'État et les communes des régions libérées.

Ces communes ont assumé, pendant la guerre, diverses dépenses pour le compte de l'État, que celui-ci doit leur rembourser. Il leur est arrivé de payer des rentes, des pensions, des traitements, des allocations à la charge du budget général. Elles ont versé, d'autre part, des amendes et contributions de guerre, dont le montant doit leur être rendu en exécution de la loi sur les dommages de guerre.

De son côté, le Trésor, pendant les hostilités, a pris des engagements financiers en vue de permettre le ravitaillement payant des habitants des pays occupés. Il est devenu, de ce chef, créancier d'une somme dont une grande partie reste à recouvrer. De plus, au cours de la guerre et après l'armistice, l'État s'est substitué aux communes pour le remboursement aux particuliers de bons de monnaie émis par divers organismes. D'où une seconde créance du Trésor.

Il y a, dans l'ensemble, une situation compliquée dont le règlement définitif dépend, en grande partie, de la production des comptes de gestions de fait qui se sont déroulées pendant la guerre et jusqu'au retour des comptables de droit.

Parmi les avances que les communes ont effectuées pour le compte de l'État figurent des allocations aux familles de mobilisés. Dans la plupart des cas, ces avances ont été faites sous la forme de bons de monnaie ou de denrées de ravitaillement. Il a paru qu'un règlement de comptes partiel pouvait intervenir, sur ce point entre autres, sans qu'il fût nécessaire d'attendre la production de tous les comptes de guerre. Des instructions ont prescrit les modes suivants lesquels les communes seraient « remboursées » de leurs avances, et c'est l'application de ces instructions, en ce qui concerne les allocations militaires, que les Inspecteurs généraux des Services

administratifs ont été chargés d'examiner dans les préfectures, au cours de la tournée de 1924.

Les instructions prévoient, dans la plupart des cas, un règlement par compensation. Quand les avances ont été faites en bons de monnaie (ultérieurement remboursés par le Trésor) ou en denrées de ravitaillement (achetées à l'aide de moyens de crédit fournis par le Trésor), le remboursement consiste à réduire la dette de la commune vis-à-vis de l'État.

Bien que la question à examiner fût nettement définie et qu'elle parût simple au premier abord, il était facile de prévoir qu'elle se rattacherait à d'autres questions dont il serait malaisé de la dissocier entièrement. En réalité il a fallu, pour avoir une idée juste de la situation actuelle en ce qui concerne le remboursement aux communes des avances par elles faites au titre des allocations militaires, jeter un coup d'œil sur tout un ensemble de points étroitement liés. C'est presque la totalité du règlement de comptes entre l'État et les communes que l'objet spécial précisé ci-dessus a contraint d'évoquer de proche en proche.

Tout en se limitant le plus possible, au cours du présent exposé, à la présentation de renseignements de fait relatifs aux allocations militaires, on sera amené à des remarques sur des questions voisines. Ces remarques ont été suggérées par l'étude des faits. Elles seront néanmoins formulées avec la plus grande prudence. Il est probable, en effet, que sur un sujet aussi complexe, certaines considérations ont échappé au cours d'un examen rapide et, somme toute, très partiel. Tout ce qui dépassera les données de fait concernant le remboursement des allocations militaires sera donc présenté sous toutes réserves, à titre de simples remarques, ou de suggestions dont le bien-fondé apparent pourrait être diminué par un examen plus complet.

Avant d'aborder l'objet spécial de ce rapport, et pour faciliter l'intelligence des renseignements qu'il apporte, il ne sera pas inutile de donner quelques indications générales sur les créances réciproques des communes et de l'État, et sur les comptes de guerre.

BONS DE MONNAIE

L'État, nous l'avons dit, a remboursé les bons de monnaie émis par les communes ou dans leur intérêt pendant la guerre. Les lois des 11 février 1919 et 31 mai 1920 ont autorisé le Ministre des Finances à procéder, sur les ressources de la Trésorerie et jusqu'à concurrence d'une somme de 1 milliard 500 millions de francs, au retrait des bons. Cette somme, en fait, a été insuffisante, et les remboursements ont dépassé 1 milliard 700 millions. On a ainsi une idée de la grandeur de la créance de l'État contre les communes, en ce qui concerne les bons de monnaie. Il est inutile d'insister sur le fait que, par cette opération financière dont l'État a pris l'initiative, les communes, qui avaient autant de créanciers que de

porteurs de bons, n'ont plus eu qu'un seul créancier : l'État, le Trésor, ou la collectivité française, comme on voudra l'appeler.

Le Trésor connaît bien le montant des sommes qu'il a remboursées, mais il est dans l'impossibilité d'imputer exactement à chaque commune en particulier la somme qu'il a payée à sa place. Pour faire bien saisir cette difficulté, il est nécesaire de donner, dans la mesure où nous l'avons, un aperçu très général des conditions dans lesquelles les émissions de bons de monnaie auraient été effectuées. Nous ne pouvons mieux faire, à cet égard, que de citer quelques extraits du travail d'un directeur de la Banque de France d'une ville du Nord, qui, bien que concernant plus spécialement sa région à certains égards, paraissent s'appliquer, dans leurs grandes lignes, à l'ensemble des pays occupés.

« Pendant la première année de l'occupation, dit ce rapport, l'autorité allemande ne s'immisça en aucune façon dans les émissions de bons communaux faites dans les régions envahies.

« Les premières émissions furent généralement faites par les communes agissant isolément et, la plupart du temps, sans le contrôle de l'autorité préfectorale. Séduites par la facilité de ce procédé, un grand nombre de municipalités se laissèrent aller à faire des émissions hors de proportion avec leur capacité financière, et dont les billets ne présentaient que fort peu de garanties au point de vue de l'imitation ou de la falsification, en raison des conditions généralement défectueuses dans lesquelles les tirages étaient faits ; en sorte que la région du Nord fût rapidement inondée par une masse de monnaie fiduciaire d'une valeur souvent douteuse. Des communes de quelques centaines d'habitants ne craignirent pas de mettre en circulation des bons d'un montant parfois très élevé, qui en faisaient de véritables billets de banque.

« C'est seulement au mois de novembre 1915 que les Allemands commencèrent à s'occuper sérieusement des émissions déjà faites.

« A cette date, le service des Étapes fit paraître un précis des dispositions imposées pour l'impression des billets, et réglementant minutieusement les coupures, les formats, les couleurs, ainsi que les indications devant y figurer.....

« Au mois de janvier 1916, une ordonnance du général quartier-maître soumettant à l'avenir toutes les émissions à l'approbation préalable de l'autorité allemande, mit un frein sérieux à cette débauche de papier-monnaie. Les communes isolées ne pouvant plus continuer leurs émissions furent obligées, pour se procurer les ressources dont elles avaient besoin, soit de se grouper en syndicats ou consortiums, soit de s'adresser à quelques grandes villes, ou à des chambres de commerce et caisses d'épargne, pour en obtenir des ressources sous forme d'avances. On vit alors se constituer un certain nombre d'organismes qui assainirent beaucoup la circulation monétaire.

« Au mois de mai 1917, une nouvelle ordonnance du général quartier-maître mit hors de cours tous les bons communaux alors en

circulation, à l'exception de ceux émis par soixante-sept communes, syndicats régionaux, chambres de commerce et caisses d'épargne, qui furent seuls désormais autorisés à circuler dans le territoire français occupé. Tous les bons communaux qui ne figuraient pas sur cette liste devaient être refusés dans les paiements. Les recettes municipales, ne tenant aucun compte des prescriptions de cet arrêté, continuèrent à recevoir et à remettre en circulation les bons authentiques qui leur étaient présentés, en sorte qu'en fait rien ne fut changé. »

Le travail que nous venons de citer évalue à plus de 1 milliard 500 millions, pour l'ensemble des régions libérées, les émissions faites sous le contrôle et avec l'autorisation de l'autorité allemande. Il donne un chiffre provisoire pour quelques-unes de celles qui ont été effectuées en dehors du contrôle et sans l'autorisation des Allemands. D'après des indications tirées d'autres sources, il semble qu'en gros on puisse considérer le total des émissions, tant autorisées que non autorisées, comme ayant atteint sensiblement le chiffre de 2 milliards.

Le Trésor a recueilli les bons qu'il a remboursés pour une somme de plus de 1 milliard 700 millions. En principe, il aurait pu procéder utilement à la discrimination des bons provenant de chaque commune en particulier, si chaque commune n'avait fait d'émissions que pour elle-même, et s'il n'y avait pas eu de syndicats et autres organismes dont les opérations sont extrêmement complexes, et s'étendent parfois sur plusieurs départements. Il y a eu, d'autre part, des contributions solidaires imposées à des groupes de communes par les Allemands qui, dans toute leur réglementation des bons de monnaie, n'ont eu en vue que leur intérêt propre. Des comptes compliqués existent de commune à commune et de syndicats à communes, qui devaient certainement rendre illusoire la reconnaissance des billets. La situation était tellement complexe et les difficultés matérielles étaient si grandes, que le bon sens commandait de renoncer à cette discrimination des bons, et de chercher un autre moyen de fixer la dette de chaque commune.

Dans un projet de loi déposé le 8 novembre 1921, (Chambre, documents, 12e législature, n° 3.311), le Gouvernement a proposé de prendre, d'une part le chiffre connu des remboursements faits par le Trésor, et d'autre part, d'après les déclarations des communes qui seraient contrôlées, le total des émissions faites par elles ou dans leur intérêt. On établirait entre ces deux chiffres une proportion, et l'on en déduirait la dette de la commune vis-à-vis de l'État.

En attendant, les communes doivent au Trésor, mais le chiffre de leur dette n'est pas fixé. Au *doit* du compte de chaque commune, tenu par le Trésor, aucun chiffre précis ne peut être porté au titre des bons de monnaie. Si des « remboursements » interviennent pour avances d'allocations militaires faites en bons de monnaie, le chiffre est inscrit à l'*avoir* de la commune, dont le *doit* n'est pas exactement connu.

RAVITAILLEMENT

La question du ravitaillement par l'État français des habitants des régions occupées, et de la dette consécutive des communes, apparaît comme plus compliquée encore que celle des bons de monnaie. Nous n'avons aussi, en ce qui la concerne, que des données très partielles. Nous essaierons de les résumer de notre mieux, car ces indications sont nécessaires pour comprendre le jeu du remboursement des allocations militaires.

C'est en avril 1915 que, la guerre se prolongeant, le gouvernement français a pris les moyens d'assurer le ravitaillement des habitants de la France envahie. Un accord fut conclu avec le gouvernement espagnol et le gouvernement des États-Unis, dont les représentants se chargèrent de faciliter les opérations de ravitaillement. Plus tard, quand les États-Unis intervinrent dans la guerre, le gouvernement hollandais se substitua à eux. Le service du ravitaillement comprit aussi la Belgique. Un comité fut créé à Bruxelles sous le titre de « Commission for relief in Belgium ». C'est le comité de ravitaillement belge, ou C. R. B., dont la filiale dans nos régions occupées fut le « Comité d'alimentation du Nord de la France » ou C.A.N.F.

Des fonds furent recueillis de divers côtés : dons de particuliers, souscriptions d'associations diverses, mais surtout ouverture de crédit de 123 millions de dollars consentie au Trésor français en Amérique.

Les crédits ouverts en Amérique ont-ils été mis par le Trésor à la disposition du Comité de ravitaillement belge ou de sa filiale en France, l'Inspection générale ne le sait pas. Elle tire seulement, d'un rapport présenté par le préfet du Nord au Conseil général de ce département, les indications suivantes :

« Les communes ont été déclarées débitrices des sommes représentant la valeur des denrées qui leur ont été livrées. Elles doivent rembourser, en conséquence, le « Comité d'alimentation du Nord de la France », lequel, de son côté, est tenu de reverser au Trésor français les 123 millons de dollars qui lui ont été remis à titre d'avance, ainsi que les sommes qui lui ont été versées par le Comité central ».

D'après le même rapport, au 31 décembre 1918, le Comité d'alimentation du Nord de la France était redevable envers le Comité de ravitaillement belge de plus d'un milliard de francs.

Ne sachant pas comment jouent entre eux les comptes du Trésor français, de la C. R. B. et du C. A. N. F., nous noterons, pour avoir un chiffre destiné à fixer les idées, le fait suivant. En 1921, le Conseil général des Ardennes a émis le vœu que soient mises à la charge de l'État les sommes dues par les communes pour le ravitaillement de la population civile pendant l'occupation ennemie. Le Ministre des Finances, dans une lettre du 23 novembre 1921, répondit dans les termes suivants :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que cette mesure, si elle devait être adoptée, entraînerait pour le Trésor une dépense que

l'on peut évaluer avec certitude à plus d'un milliard. Le simple énoncé de cette somme suffit à faire comprendre qu'il n'est pas possible, en présence de la situation budgétaire actuelle, de songer à imposer une charge aussi lourde aux contribuables. »

Ici nous avons un chiffre qui met face à face l'État et les communes, en dégageant leurs rapports de toute la complication apportée par l'existence du Comité de ravitaillement belge et de sa filiale française. Il semble donc que, vers le dernier trimestre de 1921, les communes devaient au Trésor plus d'un milliard pour le ravitaillement.

Si nous avons bien compris, l'opération peut être schématisée de la manière suivante. En ce qui concerne les moyens de crédit ou les fonds fournis par le gouvernement français, il y a, en présence, d'une part l'État, d'autre part les communes et les particuliers. L'État a fourni les instruments d'achat. Les communes ont fourni les consommateurs. Les deux comités dont nous avons parlé ont joué le rôle d'acheteur, de transformateur et de répartiteur de denrées pour le compte de l'État français.

Les denrées achetées avec l'argent de la collectivité française devaient être vendues au comptant aux habitants des régions occupées. Il a toujours été entendu que le ravitaillement était payant. En principe, les communes devaient en recouvrer le montant au moment de la cession des denrées, et verser les sommes recouvrées au Comité d'alimentation du Nord de la France ou à ses représentants.

En fait, des communes ont cédé, en grande partie, les denrées de ravitaillement à crédit. D'autres les ont cédées à un prix inférieur au prix de revient. Un grand nombre de municipalités, d'autre part, a conservé en caisse et employé les sommes qui étaient recouvrées sur les particuliers. D'où une dette élevée à leur charge, et des difficultés que nous retrouverons en examinant la situation, dans chaque département, du « remboursement » aux communes de leurs avances aux familles de mobilisés. Nous nous sommes bornés aux indications strictement nécessaires pour que les renseignements que nous apporterons puissent être compris.

CRÉANCES DES COMMUNES

Parmi les sommes que les communes ont payées pour le compte de l'État figurent, nous l'avons dit, les rentes, pensions, traitements, allocations. Pour toutes les sommes incontestablement dues par l'État, il n'y a pas de difficultés. Comme la plupart, lorsqu'elles ont été versées en argent, ont été payées en bons de monnaie, elles viendront en déduction de la dette de la commune au titre des bons. Le délai apporté à la compensation ne tient, en principe, qu'aux retards dans la production des comptes de guerre, et à l'ignorance où l'on est du chiffre exact de la dette de chaque commune pour les bons de monnaie.

Viendront également en déduction les sommes payées par les communes pour les amendes de guerre et les réquisitions de l'ennemi.

L'évaluation de ces sommes dépend des Commissions qui relèvent du Ministère des Régions libérées. Elle ne peut, dans bien des cas, être arrêtée qu'après la production des comptes de guerre. On verra en quoi la question est liée parfois, dans une certaine mesure, à celle du remboursement des allocations militaires.

Certaines communes ont fait en bons des avances à des établissements privés ou à des particuliers, qui les ont ou doivent les rembourser. Ces sommes ne sauraient diminuer la créance du Trésor contre la commune. Elles ont pour contre-partie les sommes que les établissements ou les particuliers ont l'obligation de rembourser à la commune.

Par contre, il pourra y avoir lieu de tenir compte aux communes, dans une mesure à déterminer, des sommes qui ont servi à couvrir les déficits de leurs budgets.

Cette question, comme celle des « secours de chômage », dont nous parlerons brièvement quand nous arriverons au département du Nord, devra faire l'objet, sans doute, de dispositions spéciales.

Quoi qu'il en soit de ces divers points dont une commission interministérielle est saisie, le règlement définitif entre l'État et les communes apparaît toujours comme lié à la production et à l'examen de tous les comptes de guerre, dont nous devons dire quelques mots.

COMPTES DE GUERRE

Une instruction du 15 septembre 1920 a tracé les règles suivant lesquelles seraient établis les comptes des gestions ayant eu lieu en territoire envahi sous l'occupation allemande. Une circulaire de l'Intérieur du 18 mai 1922, en rappelant l'instruction interministérielle de 1920, a invité les préfets à hâter la production de ces comptes, et en cas de décès des comptables de fait, de leur incapacité ou de leur mauvais vouloir, à désigner, après accord avec le trésorier général, des commis d'office. Malgré les efforts des administrations centrales et ceux de presque toutes les préfectures intéressées, il reste encore beaucoup de comptes à produire. Nous indiquerons la situation dans les départements où des renseignements ont été recueillis sur ce point.

On conçoit d'ailleurs, en raison des questions auxquelles le début de ce rapport se réfère, que même des comptes en état ne permettent pas de régler toutes les difficultés. Aussi, un arrêté interministériel du 4 novembre 1922 a-t-il institué une Commission ayant pour mission :

1° De dégager les principes suivant lesquels doit être opéré le règlement de compte à intervenir entre l'État et les communes, syndicats de communes, consortiums d'émission des bons de monnaie des régions libérées à raison des remboursements des bons de l'espèce effectués par l'État, des paiements faits pour le compte de ce dernier par les collectivités précitées, des distributions de secours de chômage auxquelles elles ont procédé et des livraisons de denrées à crédit aux communes de ces régions pendant l'occupation allemande,

par prélèvement sur les approvisionnements que l'État français avait acquis en Amérique;

2° De faire application de ces principes à chaque commune ou organisme intéressé.

La Commission instituée a constaté que les comptes des comptables de fait ne faisaient pas apparaître toutes les opérations effectuées pendant la période d'occupation. Il a été décidé, en conséquence, vers le milieu de 1923, de demander aux maires et aux receveurs municipaux d'établir un bilan, au 31 décembre 1922, des opérations de la période de guerre. Ce bilan, appuyé de tableaux de développement intéressant ses différents postes, était destiné à faire ressortir la situation de la commune vis-à-vis de l'État, du département, des autres communes ou du consortium auquel elle était rattachée. Nous n'avons pas vu ces bilans, qui avaient été adressés à Paris lorsque nous sommes passés dans les départements libérés.

ALLOCATIONS MILITAIRES. — MODES DE REMBOURSEMENT

On sait que les habitants des régions libérées, rapatriés ou restés sur place pendant la guerre, ont obtenu le rappel des allocations militaires lorsqu'ils remplissaient les conditions nécessaires pour avoir droit à ces allocations.

Les allocataires ont reçu ce rappel sous déduction des secours qui leur avait été accordés par les communes, soit en espèces ou en bons de monnaie, soit en denrées de ravitaillement.

Du fait de ces déductions, des sommes importantes ont été, en général, retenues par le Trésor.

Une circulaire de l'Intérieur, du 24 décembre 1920, suivie d'autres circulaires, a fixé les conditions dans lesquelles les sommes retenues seraient « remboursées » aux communes.

Les circulaires du 24 décembre 1920 et du 25 mars 1921 prévoient trois cas distincts. Lorsque les avances ont été faites par la commune en bons de monnaie, un mandat sera émis au profit du Caissier-payeur central du Trésor pour que le montant en soit porté à l'avoir de la commune, à son compte de bons de monnaie. Si les avances ont été faites en tickets de fournitures du ravitaillement livrables à titre gratuit, le mandat sera émis au profit du Caissier-payeur central qui en créditera la commune à son compte : « Comité d'alimentation du Nord de la France ». Dans les cas, tout-à-fait exceptionnels, où les communes ont fait les avances d'allocations militaires en espèces ayant cours, ou en bons de fournitures à prendre à leur compte chez des commerçants locaux, le remboursement sera fait directement à la commune, en espèces.

Les circulaires visent un autre cas au sujet duquel nous nous bornerons à rapporter les termes mêmes de la circulaire du 24 décembre 1920 :

« Un autre point a retenu mon attention, celui où des particuliers, pour venir en aide aux nécessiteux de leur commune, auraient effectué de leurs deniers personnels l'avance des sommes représentant le montant d'allocations militaires; dans le cas où la commune aurait réglé le montant de ces allocations en espèces ou en bons de délivrance de secours en nature, il y aura lieu de comprendre les avances faites par les particuliers dans le chiffre des retenues à ordonnancer au profit de la commune, à charge par cette dernière de désintéresser ces particuliers.

« Si, au contraire, la commune a acquitté en bons de monnaie les allocations militaires, les avances faites par les particuliers doivent leur être remboursées directement. »

JUSTIFICATIONS

D'après les premières circulaires, les communes devront adresser aux préfets « les états d'avances sur allocations émargés *pendant la guerre* par les bénéficiaires, ou, à défaut d'états d'émargement, les quittances des intéressés renfermées dans un bordereau récapitulatif en précisant si les paiements ont été effectués en espèces ayant cours légal (tout à fait exceptionnel), en bons de monnaie, ce qui sera le cas le plus fréquent, en bons de denrées à prendre chez un commerçant que la commune s'est engagée à payer, ou en tickets de fournitures gratuites du ravitaillement municipal.

« Ces états d'émargement seront accompagnés des bons de denrées remboursées aux commerçants.

« D'autre part, les communes produiront également un bordereau récapitulatif totalisé renfermant les quittances données par les allocataires aux particuliers qui leur ont fait des avances et dont ces derniers se seront fait rembourser le montant par les communes.

« Si un même état d'émargement comprend des sommes pour lesquelles le mode de paiement n'a pas été identique, il devra être revêtu d'une mention indiquant à combien s'élèvent respectivement les règlements effectués sous chacune des formes sus-indiquées.

« Les états d'émargement seront renfermés dans les bordereaux récapitulatifs indiquant le mois qu'ils concernent, leur montant total, et le montant des paiements de chaque catégorie suivant le mode de règlement adopté. »

Des préfets ont fait connaître à l'Administration centrale que les justifications prévues ne pouvaient pas être produites par les communes dont les archives avaient été détruites ou perdues. La circulaire du 20 décembre 1921 a décidé qu'il y aurait lieu, dans ce cas, de se reporter aux dossiers établis en vue du versement aux allocataires du rappel des allocations militaires. Ces dossiers indiquent en effet, les retenues qui ont été opérées à l'époque pour secours en argent ou en nature avancés par les communes pendant la guerre.

Les rappels, toutefois, ont été versés aux intéressés, soit dans le département où ils ont résidé pendant la guerre, soit dans les départements de refuge. Les préfets des départements libérés devront

pour ceux des allocataires qui ont touché le rappel dans d'autres départements, recourir aux préfets de ces départements. Les préfets des départements de refuge ont donc été invités, à faire parvenir à leurs collègues des régions libérées un relevé des retenues en ce qui concerne les communes placées dans l'impossibilité de rapporter la justification des avances qu'elles ont faites pour le compte de l'État. Les préfets des départements libérés étaient priés d'envoyer à ceux des départements de refuge, la liste desdites communes.

MANDATEMENTS

Les premières circulaires, qui prévoyaient des états d'émargement, des bordereaux récapitulatifs, etc..., décidaient que ces justifications, qui seraient vérifiées et dont l'exactitude serait certifiée par les préfets, seraient par eux transmises à la sous-intendance, en vue de l'émission de mandats sur les crédits des allocations militaires.

Au contraire, la circulaire du 20 décembre 1921, qui prévoit le recours aux dossiers établis lors du versement des rappels, stipule, semble-t-il, que les préfets des départements libérés mandateront eux-mêmes le montant des retenues sur le vu des relevés établis, soit par leurs services, soit par ceux des départements de refuge.

En fait, les préfets envoient les pièces dans tous les cas aux sous-intendances, ce qui ne hâte pas toujours la solution de la question. Il serait bon, nous y reviendrons, de dire dans quels cas l'intervention de la sous-intendance demeure nécessaire.

Nous sommes en mesure maintenant de présenter utilement quelques renseignements sur la situation de chaque département au point de vue du « remboursement » des allocations militaires.

AISNE. — Les instructions n'ont pas été appliquées dans ce département pour les raisons qui vont être exposées.

On se souvient que le point de départ de la circulaire du 24 décembre 1920 est le suivant : des retenues ont été faites sur les rappels d'allocations militaires et gardées par le Trésor ; il faut envisager « les dispositions qu'il y aurait lieu de prendre pour reverser dans les Caisses communales les sommes retenues aux bénéficiaires d'allocations militaires ». Or, dans l'Aisne, les choses se présentent de façon toute différente.

En 1919 et 1920, quand les rappels d'allocations ont été versés, tout a été mandaté, y compris les retenues. Ces mandatements ont été faits avec l'indication : *a*) de la somme nette à payer aux ayants-droit ; *b*) de la retenue à encaisser directement par le receveur municipal sur sa quittance à souche. Dès avant l'arrivée de l'instruction du 24 décembre 1920, toutes les communes se trouvaient indistinctement « remboursées ». Dans leur teneur, les nouvelles instructions n'étaient pas applicables.

Au cours de 1919 et de 1920, il a été payé, dans l'Aisne même, aux bénéficiaires de la loi du 5 août 1914, 50.815.479 fr. 18. Le

montant des retenues encaissées par les comptables municipaux s'élève à 18.474.315 fr. 10.

Rapprochons cette situation des questions des bons de monnaie et du ravitaillement.

D'après des renseignements donnés par la Trésorerie générale et communiqués par la préfecture, les chiffres des émissions de bons de monnaie pourraient être ainsi établis.

	fr. c.
1° Bons régionaux	100.419.926 88
2° Bons communaux	33.686.713 25
3° Bons émis par les caisses d'épargne	3.100.170 »
TOTAL	137.206.810 13

Nous ne savons pas ce que le Trésor a pu rembourser de ces bons, mais nous savons qu'il a payé des sommes importantes, dont les communes sont vis-à-vis de lui débitrices.

Nous savons, d'autre part, que le Trésor, dans la plupart des cas, a fait les frais du ravitaillement.

Comme les avances des communes ont été faites le plus généralement en bons de monnaie ou de ravitaillement, le Trésor qui a payé de ces deux côtés, a versé par double emploi aux communes les 18 millions indiqués ci-dessus. Telle est, du moins, la situation telle qu'elle apparaît en gros.

De tout cela résulte la conclusion paradoxale que voici. Dans l'Aisne, le « remboursement » aux communes, si l'on suit, non la lettre, mais l'esprit des instructions, devrait se traduire par la reprise dans les caisses communales des sommes qui semblent avoir été indûment versées aux comptables municipaux.

La préfecture a fait connaître à l'Inspecteur général qui s'est rendu dans l'Aisne, que, dès que le trésorier-payeur général aura reçu l'ordre de rembourser les retenues encaissées par les comptables, la somme de 18.474.315 fr. 10 sera mandatée au profit du Caissier-payeur central, à charge par lui de créditer le compte du « Comité d'alimentation du Nord de la France ».

Il semble résulter, en effet, des documents recueillis dans l'Aisne, que dans ce département, les avances aux allocataires militaires aient été faites sous forme de denrées, mais ces documents sont partiels, comme les renseignements que nous apportons ici. Nous ne savons pas quel est le montant de la dette des communes de l'Aisne envers le Comité d'alimentation du Nord de la France ou, pour simplifier, envers le Trésor au titre du ravitaillement. Nous ne savons pas quelles créances peuvent avoir les communes qui ont reçu les 18 millions mentionnés ci-dessus. Notre seul dessein, après un premier contact avec une question aussi complexe, est de dégager les traits saillants de la situation dans chaque département.

ARDENNES. — Comme dans l'Aisne, les déductions ont été mandatées en même temps que les rappels d'allocations militaires. Toutes les communes du département se trouvaient « remboursées » indistinctement lors de l'arrivée des instructions. Le problème qui se pose est de reprendre dans les caisses communales les sommes qui s'y trouvent induement. C'est le cas dans les communes où les avances d'allocations ont été faites en bons de monnaie, ou en denrées de ravitaillement achetées pour le compte du gouvernement français, c'est-à-dire dans toutes les communes, sauf peut-être quelques-unes.

Toutes les communes n'ont pas émis de bons de monnaie. D'après les renseignements donnés par la préfecture, moins de la moitié des communes des Ardennes auraient fait partie des syndicats, dont les chiffres d'émissions ont pu être reconstitués. Mais la généralité des communes paraît avoir bénéficié du ravitaillement.

Nous savons que les dettes des communes au titre des bons de monnaie n'ont pas pu, jusqu'ici, être fixées à leur montant exact. On connaît, au contraire, les dettes de ravitaillement. Ce qui frappe, dans le département des Ardennes notamment, c'est le débit élevé, à cet égard, de certaines communes. Ces chiffres élevés s'expliquent par le fait que, non seulement les allocataires militaires, mais tous les habitants ont eu du ravitaillement, que les communes ont cédé dans certains cas les denrées à crédit, ou qu'ayant recouvré le montant des cessions, elles l'ont employé à diverses dépenses au lieu de le remettre aux représentants du « Comité d'alimentation du Nord de la France ».

Les dettes de ravitaillement étant connues, les communes ont été pressées de les acquitter, tandis que les mêmes diligences n'étaient pas faites, semble-t-il, en ce qui concerne les dettes au titre des bons de monnaie. On va voir en quoi les deux questions se relient. Prenons deux exemples simplifiés.

Une commune a cédé le ravitaillement à crédit à la plupart de ses habitants, et elle n'a pas fait sur eux de recouvrements. D'autre part, elle a émis des bons de monnaie qu'elle a remis en paiement au « Comité d'alimentation du Nord de la France ». Cette commune n'a pas de dette au compte ravitaillement, mais sa dette figurera au bons de monnaie. Elle n'est pas actuellement inquiétée.

Une autre commune, agissant en bonne économie, a recouvré le ravitaillement sur les particuliers en état de payer, mais elle a été contrainte, n'ayant pas émis de bons de monnaie, d'employer à ses besoins ces sommes que le « Comité d'alimentation du Nord de la France » laissait à sa disposition. Celle-ci, autant qu'il nous a semblé, a été pressée de régler cette dette.

Ce sont là deux cas extrêmes. Dans les Ardennes, où il semble que plus de la moitié des communes n'aient pas émis de bons de monnaie, les habitants sont loin d'avoir tous soldé le ravitaillement qu'ils devaient. Les communes, talonnées par le « Comité d'alimentation du Nord de la France », ont poursuivi certains recouvrements sur les particuliers. Mais ceux-ci ont pu objecter, non sans quelque appa-

rence de raison, que, dans un département voisin, où beaucoup de communes, tout en ne faisant pas payer le ravitaillement, ont soldé leur dette spéciale à l'égard du C.A.N.F. au moyen de paquets de bons de monnaie, les particuliers ne sont pas inquiétés par les communes. Il ne saisissent pas que, si, dans le département en question, les communes dont ils parlent n'ont pas de dette au compte « ravitaillement », c'est que leur dette figurera au compte « bons de monnaie », quand on aura pris les moyens d'en fixer le montant. Ils ne voient que le fait brutal et l'apparence d'une injustice.

Il est nécessaire d'insister sur cet élément moral. De notre enquête rapide nous avons tiré l'impression qu'un bon règlement de la question du ravitaillement ne saurait en faire abstraction. Il y a, semble-t-il, d'une part les communes qui ont été plus soigneuses de l'intérêt général, et d'autre part celles qui en ont été moins soigneuses. Il y a les particuliers qui pouvant payer ont payé. Il y a des particuliers qui sont en état de payer et qui ne paient pas. Les habitants, et notamment ceux qui ont fait effort pour payer et qui y ont réussi, ne sont pas assez aveugles pour ne pas le voir.

Dans un département, le Conseil général ne s'est pas borné à demander que les communes fussent déclarées quittes des sommes qu'elles restent devoir pour le ravitaillement. Il est allé plus loin : il a émis le vœu que les particuliers qui avaient payé leur ravitaillement fussent remboursés des sommes qu'ils avaient versées. Ce vœu est parfaitement logique. Si l'on n'inquiète pas ceux qui, pouvant manifestement payer, ne paient pas, il faut, en équité, rembourser ceux qui ont payé. Mais alors que le coût de la première demande avait, nous l'avons vu, été chiffré à plus d'un milliard par le Ministère des Finances à la fin de 1921, l'application du second vœu entraînerait pour l'État une dépense probablement beaucoup plus élevée. Il ne semble pas que, dans la situation financière présente, ces vœux aient chance de pouvoir être suivis, et il faut trouver d'autres moyens de sortir de difficulté. En raison de l'élément moral qui domine la question, le mieux serait peut-être de poursuivre les recouvrements sur ceux des particuliers qui peuvent manifestement payer, que les communes soient débitrices au compte « ravitaillement », ou qu'elles le soient au compte « bons de monnaie ». Malgré les difficultés pratiques nous avons le sentiment que c'est la seule façon d'assainir cette question.

Revenons maintenant à l'application des instructions spéciales sur le « remboursement » des allocations militaires. D'après les états nominatifs conservés à la préfecture et les dossiers des allocataires, il paraît impossible d'établir la discrimination voulue par les instructions. Lors du versement des rappels, les déductions faites ont seulement été distinguées en « secours en espèces » et « secours en ravitaillement ». La discrimination ne peut pratiquement résulter que de l'examen des comptes de guerre auquel la trésorerie générale, sur laquelle la préfecture s'est déchargée de toutes ces questions, procède laborieusement. C'est sur l'examen de ces comptes qu'elle

ferait rentrer quelques-unes des sommes indûment versées aux communes. Le travail qui est très considérable, et pour lequel la trésorerie générale est mal outillée, n'est pas près d'être achevé.

Sur 503 communes intéressées (tout le département a été envahi), 200 comptes de gestions de fait avaient été produits lors de notre inspection. 23 de ces comptes, vérifiés, étaient en état. Si nous avons bien compris la situation, il y a peut-être dans ce département, comme dans l'Aisne, un travail qu'il serait avantageux de pousser, même au prix de quelque dépense. On peut, semble-t-il, espérer des rentrées de fonds qui deviendraient de plus en plus difficiles si l'on attendait trop.

MARNE. — Les instructions ont été appliquées dans ce département, où l'on espère que les « remboursements » aux communes de leurs avances pour allocations militaires seront terminés en mars 1925.

Dans une seule commune, l'avance des allocations a été faite par un particulier. Dans tous les autres cas, les avances ont été effectuées par les communes sous forme de bons de monnaie ou de ravitaillement.

En tenant compte des communes qui ont été envahies pendant une certaine durée, et en retranchant celles qui étaient situées dans la zône rouge, on a estimé à 150 le nombre des communes qui auraient pu faire des avances pour le compte de l'État. Ce sont ces communes qui ont reçu communication des instructions ministérielles et de celles de la préfecture.

29 communes seulement avaient, à la date du 22 décembre 1924, fourni les pièces demandées. Il leur est dû une somme totale de 78.021 fr. 25 représentant des avances faites pour 64.634 fr. 99 sous forme de ravitaillement et pour 13.386 fr. 66 sous forme d'espèces. La préfecture a transmis 18 états à la sous-intendance à des dates allant du 22 avril 1922 au 15 décembre 1924. Il reste encore 10 communes dont les pièces ne sont pas au complet. On estime que le montant des avances qui leur sont dues représentera 84.000 fr. Les autres communes ont déclaré n'avoir pas fait d'avances.

En général, la préfecture paraît avoir notifié aux communes le relevé des retenues opérées sur les rappels d'allocations militaires. A défaut d'états d'émargement, les maires ont été invités à faire signer par les allocataires une quittance sur un modèle établi par la préfecture. Ces quittances, suivies d'attestation du maire, devaient être classées en quatre catégories (avances en espèces ayant cours légal, en bons de monnaie, en ravitaillement, en bons de denrées à prendre chez un commerçant local). On conçoit que l'établissement de ces pièces justificatives si longtemps après que les avances avaient été allouées, ait soulevé des difficultés et demandé du temps.

Il faut dire, d'ailleurs, sur ces justifications établies après coup, que, dans l'ensemble des régions libérées, les communes où les

justifications exigées par les premières instructions ont pu être pratiquement fournies, paraissent être une infime minorité. Nous retrouverons plus loin des exemples des difficultés soulevées par les secondes instructions (Intérieur, 20 décembre 1921) prescrivant d'avoir recours aux dossiers de liquidation des rappels d'allocations militaires. Nous aurons aussi l'occasion d'appeler l'attention sur l'utilité qu'il peut y avoir à ne faire aux communes de remboursements en espèces qu'à bon escient. Peut être de tels remboursements n'ont-ils pas été effectués ou prévus dans la Marne, mais nous ne saurions, sur ce point, être affirmatifs.

MEURTHE-ET-MOSELLE. — Des déductions ont été faites sur les rappels d'allocations militaires pour avances effectuées pendant la guerre par 109 communes.

La préfecture n'a que des renseignements tout à fait incomplets sur les émissions de bons de monnaie.

En ce qui concerne le ravitaillement, 60 communes sont débitrices du « Comité d'alimentation du Nord de la France » pour une somme qui, au moment de l'inspection, était, au total, de 13.998.429 fr. 49. Or il n'y a eu, au total, que 7.316.714 fr. 03 de déductions opérées pour les 109 communes. Ceci s'explique, nous le savons, par le fait que les allocataires n'ont pas été seuls à bénéficier du ravitaillement.

L'application des instructions a été rendue difficile parce que les administrations centrales intéressées auraient exigé la production des justifications prévues par les premières instructions, alors que ces justications n'existent pas et ne peuvent, par suite, être produites.

L'établissement d'émargements rétrospectifs a été rendu difficile par l'inertie ou la disparition des particuliers. D'autre part, les maires en fonctions, ou bien ne veulent rien certifier concernant la gestion de leurs prédécesseurs, ou s'il sagit de la leur, ne sont pas en mesure d'établir des feuilles d'émargement qu'ils n'ont pas pris la précaution de dresser en temps utile. Quant aux dossiers de liquidation des rappels d'allocations militaires, ils ne fournissent des renseignements suffisants que pour certaines communes. Pour toutes, la discrimination des modes d'avances, nécessaires pour la distinction des mandats à établir, est très difficile.

Des mandats n'ont pu être émis jusqu'ici que pour 45 communes. Les mandats ont porté sur une somme de 663.059 fr. 40. Trente-huit communes ont été créditées au compte « ravitaillement », et sept ont été remboursées directement.

On remarquera que 7 communes ont été remboursées directement, alors que la préfecture ne sait à peu près rien, dans ce département, sur les dettes probables des communes au titre des bons de monnaie. Nous reviendrons sur ces remboursements directs en parlant de la Meuse.

Au prix d'un très grand travail, la préfecture pourra parvenir à faire encore un certain nombre de mandatements fragmentaires. Il faudra, pour cela, compulser tous les dossiers de liquidation des rappels d'allocations militaires.

Notons, en passant, en ce qui concerne le ravitaillement, que, dans la Meurthe-et-Moselle, les percepteurs, agissant en conformité des instructions du Ministère des Finances, auraient décerné des contraintes contre les habitants non allocataires débiteurs des communes, et, par suite, du C. A. N. F. ou du Trésor.

MEUSE. — Le « remboursement » des avances pour allocations militaires intéresse 50 et quelques communes de ce département.

La préfecture a des renseignements sur les émissions de bons de monnaie dont une liste, qui serait assez complète, a pu nous être fournie.

Des dossiers bien établis de rappels d'allocations militaires ont facilité les remboursements. On a pu se servir, dans certains cas, comme pièces justificatives, des émargements, non pas de la période de guerre, mais de l'époque où les rappels ont été liquidés et payés.

14 communes sur 54 auraient même pu fournir les émargements prévus par les premières instructions. Pour les 40 autres communes, on a eu recours aux dossiers de liquidation des rappels qui contenaient, en vue des retenues, des déclarations des intéressés contrôlées par les maires.

Tous les documents pour ces 54 communes ont été transmis à la sous-intendance militaire. Il ne reste à régler que la situation de Saint-Mihiel, où se présentent des difficultés spéciales.

Pour les 54 communes, représentant environ 750 allocataires, les sommes « remboursées » ont été de :

776.566 fr. 52 mandatés au nom du Caissier-payeur central pour le compte « Comité d'alimentation du Nord de la France » ;

734 fr. 50 mandatés au nom du Caissier-payeur central pour le compte « bons de monnaie » ;

38.410 fr. 65 remboursés directement aux communes.

Notre seule observation portera sur les remboursements directs aux caisses municipales. En rapprochant la liste des communes remboursées directement de celle des émissions de bons de monnaie, on constate que toutes les communes remboursées ont une dette beaucoup plus élevée au titre des bons de monnaie que la somme qui leur a été remboursée. Or, il semble que, dans un règlement par compensation, on devrait tenir compte logiquement des créances ou des dettes réciproques des deux parties. C'est avantager l'une d'elles que de dissocier les questions ravitaillement et bons de monnaie, et d'écarter la seconde.

Sur la liste des communes remboursées directement par mandat au nom du receveur municipal, on en voit figurer 6 qui ont été remboursées de sommes versées par elles au « Comité d'alimentation du Nord ». On se demande avec inquiétude s'il ne s'agit pas de communes qui, au lieu de payer le ravitaillement en papier, auraient versé depuis la guerre une partie de leur dette en argent et qu'on aurait remboursées sous le prétexte qu'elles se trouvaient

en définitive, avoir payé en espèces certaines avances d'allocations qu'elles avaient faites pendant la guerre. On tournerait alors dans un cercle vicieux.

NORD. — Les instructions intéressent ici 330 communes environ. Lors de notre inspection, la question du remboursement des avances avait pu, en trois ans, être réglée pour 4 de ces 330 communes. La somme à mandater au total pour les 4 communes était d'environ 1 million et demi. Elle a dû être mandatée par la sous-intendance au profit du Caissier central du Trésor, à charge par lui de porter la somme au crédit du compte ouvert à ces communes au titre des bons de monnaie.

D'après les renseignements réunis par la préfecture, les chiffres connus fin juillet 1924, donnaient pour les sommes avancées par les communes pendant l'occupation ennemie pour allocations militaires un total de plus de 368 millions. Ces avances auraient été payées par les communes de la manière suivante :

	fr. c.
Allocations payées en bons de monnaie.....	364.928.950 33
— — en monnaie légale.....	658.006 60
— — en nature.....	3.143.634 54
TOTAL.....	368.730.641 47

Quand les renseignements seront complets, on estime que le montant des avances faites ressortira à 500 millions environ.

Les mêmes difficultés se sont rencontrées dans le Nord que dans les autres départements pour l'application des instructions visant le remboursement aux communes, et il semble qu'on ait considéré pendant assez longtemps ces difficultés comme insurmontables. Il n'y avait pas d'états d'émargement, ou, lorsqu'ils existaient, les comptables devaient les garder pour les produire à l'appui de leurs comptes de gestion. La sous-intendance, de son côté, ne voulait établir de mandats de remboursement que sur production des états émargés et déclarait ne vouloir se contenter de copies.

On n'a pas songé tout de suite aux moyens employés ailleurs pour appliquer des instructions qui, dans leur rigueur, sont bien difficilement applicables. C'est ce qui explique pourquoi, lors de notre passage, la question n'avait été réglée que pour 4 communes. Les dossiers de 3 autres communes avaient dû être retournés aux municipalités à la suite d'observations présentées par la sous-intendance. Les dossiers de 8 autres communes étaient en instance.

Il semble qu'on ait, à l'heure actuelle, dépouillé un grand nombre de dossiers de liquidation des rappels d'allocations militaires, et qu'on soit en mesure de communiquer aux communes l'état des retenues qui peuvent leur être remboursées. La préfecture se propose d'utiliser ce travail pour hâter les remboursements, et un petit

service spécial a été créé à la suite de notre inspection. Deux comptables y ont été spécialement affectés. Ils se sont mis d'accord avec les services de la Trésorerie générale, de l'Intendance militaire, et de l'apurement des comptes de guerre, pour arrêter les mesures de détail et le modèle des cadres à utiliser. Les opérations, depuis notre inspection, auraient porté sur quelques communes du canton de Trélon, et elles vont, d'après la préfecture, être poussées sans interruption de façon que les mandatements puissent englober des groupes de communes dans un délai aussi rapproché que possible.

Une difficulté cependant subsiste, et un danger aussi. On communique aux communes l'état des déductions faites sur rappels d'allocations militaires, mais on les invite, semble-t-il, à discriminer elles-mêmes les modes suivant lesquels les avances ont été faites (espèces, bons de monnaie, ravitaillement). S'il en est bien ainsi, il faudra apporter le plus grand soin à contrôler cette discrimination, sans quoi on s'exposerait à faire induement des remboursements directs aux communes. C'est un point auquel il faudra faire grande attention. Or, le contrôle de la discrimination, s'il n'est pas fourni par les dossiers de liquidation des rappels, ne paraît pouvoir résulter que de l'examen des comptes de guerre complets. C'est toujours à cette question des comptes de guerre qu'on est finalement ramené dans tous les départements libérés.

La situation, en ce qui concerne les comptes de guerre, est la suivante dans le Nord. Il y aurait eu 1.096 gestions de fait. Le nombre des comptes déposés au moment de notre inspection était de 467, sur lesquels 327 avaient été reconnus bons. Un « Service de vérification des comptes de guerre » a été créé à la préfecture du Nord à partir du 1er mai 1923. Les dépenses du personnel de cet organisme, dirigé par un ancien fonctionnaire de l'administration des Finances, seraient supportées par le Ministère des Régions libérées. Des commis d'office ont été désignés là où il était nécessaire. Il a même fallu, dans certains cas, envisager l'établissement de comptes par le service de vérification lui-même, les municipalités ou les régisseurs devant dans ce cas se borner à remettre au fonctionnaire désigné par le préfet tous les documents en leur possession relativement à la gestion financière du temps de guerre. Dans un rapport présenté au Conseil général en 1924, le préfet du Nord fait ressortir l'importance du travail entrepris par le service de vérification. A titre d'exemple, il note que l'examen des documents financiers et le classement méthodique des piéces de dépenses tels que les exige le compte de la commune de L..... (6.804 habitants) porte sur une masse de documents représentant 82 liasses contenues dans 25 caisses. « La vérification des comptes, en ce qui concerne la rectitude des chiffres, est poursuivie, dit le préfet, par le service spécial au fur et à mesure de l'arrivée des dossiers à la préfecture. Lorsque les conclusions de la Commission interministérielle, instituée par l'arrêté du 4 novembre 1922, auront été notifiées, il sera possible de procéder à la ventilation des dépenses devant rester à la charge des collectivités ».

Il faudra ensuite que les comptes soient définitivement réglés par les juges des comptes (Cour des Comptes ou Conseil de préfecture, suivant les cas).

Le service de vérification des comptes de guerre collabore avec le service des dommages de guerre. Le règlement des dommages de première catégorie et, au préalable, l'évaluation exacte des dommages exigent un rapprochement entre la demande y relative et les relevés produits par les gestionnaires. Il est dès lors indispensable que les comptes de guerre soient régulièrement produits avant que les demandes d'indemnités puissent être utilement examinées. C'est toujours la question des comptes de guerre qui revient au fond de toutes ces questions enchaînées les unes aux autres.

Nous avons vu qu'une Commission interministérielle a été chargée de dégager les principes suivant lesquels doit être opéré le règlement de comptes entre l'État et les communes, et de faire application de ces principes à chaque commune ou organisme intéressé. Il y a là un travail de très longue haleine, puisque la seconde partie de la tâche de la Commission suppose, semble-t-il, qu'elle aura d'abord tous les comptes de guerre des communes et organismes. En attendant, les principes à dégager portent notamment sur une question qui se présente surtout dans le Nord : c'est celle des secours de chômage ou plutôt des secours ou avances alimentaires.

Il semble que ces secours alimentaires aient été d'abord donnés par les communes dans la période qui a séparé le début des hostilités de celle où le Gouvernement français a assuré, en le payant, le ravitaillement des pays occupés. Toute la population a bénéficié de ces avances assumées par les communes. Puis, dans la période dans laquelle des vivres ont été achetés et répartis par le C. R. B. et le C. A. N. F., beaucoup de communes ont cédé des vivres, qui devaient être vendus au comptant, à des prix inférieurs à leur coût. De ces causes notamment sont résultées pour les communes des dépenses que la préfecture, sous le titre de secours dits de chômage, en argent ou en nature, accordés pendant l'occupation ennemie, évalue en chiffres ronds à 365 millons. C'est une grosse somme, et les communes seraient heureuses de voir l'État la prendre à sa charge. Mais la décision devra être équitable pour toutes les communes des régions libérées, sans favoriser une région aux dépens des autres, et elle dépend de considérations sur certaines dépenses de l'État pendant la guerre, dans le détail desquelles nous ne saurions entrer puisqu'une Commission spéciale est saisie.

Une autre question, qui a été agitée au Conseil général du Nord, est celle de la répartition des bonis réalisés pendant la guerre à l'occasion du ravitaillement. Il ne s'agit pas du tout, on le conçoit, de bénéfices réalisés par le Trésor dans sa coûteuse mais nécessaire opération de ravitaillement. Ce sont des bonis qu'auraient faits le C. A. N. F. et les communes, qui recevaient des vivres à condition de les vendre au comptant. On voulait, aujourd'hui que le Trésor n'est remboursé, semble-t-il, que pour une partie, allouer ces bonis

aux communes pour leur permettre de faire des sortes de fondations charitables. On comprend que le Ministère des Finances ait ajourné la considération de cette question.

OISE. — La question du remboursement des avances aux familles des mobilisés intéressait 55 communes dans ce département. Des pièces ont été envoyées à la sous-intendance pour toutes ces communes, et la question paraît réglée.

Parmi ces communes un certain nombre auraient pu fournir des états d'émargement. Pour celles-ci, les sommes remboursées l'auraient été de la manière suivante :

	fr. c.
Directement aux communes.....	1.162 80
Par mandats au profit du Caissier-payeur central (C/ bons de monnaie).....	285 00
Par mandats au profit du Caissier-payeur central (C/ C. A. N. F.).....	143.412 80

Pour les autres communes, les sommes remboursées auraient atteint le total d'environ 600.000 francs. Il n'est pas donné de détails sur le point de savoir au profit de qui les mandats ont été établis.

PAS-DE-CALAIS. — Les communes intéressées au remboursement des allocations militaires paraissent être au nombre d'environ 175.

La comptabilité des communes, reconstituée à force de persévérance par M. Besnier, archiviste départemental, a permis d'évaluer les allocations journalières avancées pendant l'occupation ennemie par les communes ou par des particuliers. L'évaluation totale est de 32.650.000 francs.

Pour la très grande majorité des commune, la préfecture n'a pu obtenir la justification des avances par des émargements. C'est ainsi qu'à Liévain, des registres très bien tenus donnent un chiffre s'élevant pour les avances à 1.230.740 francs. Mais il n'existe pas d'émargements. De même à Lens, où le total s'élève à 3.918.380 fr.

De toutes les communes intéressées, 6 seulement avaient été remboursées au 1er décembre 1924, pour une somme d'environ 156.000 francs. Les mandats paraissent avoir été émis, en général, au profit du Caissier-payeur central, à charge de créditer la commune à son compte de ravitaillement.

Le principal bénéficiaire des mandats très nombreux qui restent à établir serait aussi le Caissier-payeur central pour le compte ravitaillement. Les avances des communes aux allocataires auraient été effectuées au moyen des bons des monnaie laissés en dépôt dans les caisses des communes par le « Comité d'alimentation du Nord de la France ».

Cette dernière circonstance a amené des objections de la sous-

intendance et du Ministère de la Guerre qui pensaient que, puisque les avances avaient été faites en bons de monnaie, les mandats devaient être établis au profit du Caissier-payeur central pour créditer la commune à son compte de bons de monnaie. Nous ne mentionnons ce point que pour montrer la complexité des situations auxquelles les instructions devaient s'appliquer.

Les retenues faites au moment du versement, dans le Pas-de-Calais, des rappels d'allocations militaires sont très inférieures au total des sommes réclamées par les communes, qu'on se propose, semble-t-il, de faire mandater intégralement. L'écart paraît s'expliquer, pour partie, par le fait que des déductions ont été faites dans d'autres départements, où les allocataires du Pas-de-Calais ont reçu leurs rappels. Parmi ces départements, 22 n'ont pas fourni les renseignements qui leur avaient été demandés sur les retenues faites. Néanmoins, l'écart paraît si grand qu'il y aura lieu de procéder à des vérifications soigneuses avant de transmettre les pièces à la sous-intendance militaire. Quant aux remboursements directs en espèces aux communes, nous serons amenés, dans nos conclusions, à émettre l'avis qu'il serait peut-être prudent de les suspendre jusqu'à ce qu'on ait les comptes de guerre complets.

Notons, en ce qui concerne le ravitaillement, que lorsque les communes du Pas-de-Calais ont été pressées de régler, avant une date déterminée, leur dette vis-à-vis du « Comité d'alimentation du Nord de la France », elles ont objecté, non sans raison peut-être, que la même obligation n'était pas imposée aux communes qui avaient réglé leur dette à l'aide de paquets de bons de monnaie. Nous avons signalé ce point à propos des Ardennes.

SOMME. — Sur 306 communes envahies, 207 ont déclaré n'avoir fait aucune avance d'allocations militaires. 78 ont fait l'objet d'un état de liquidation envoyé à la sous-intendance en vue des mandatements suivants :

	fr. c.
Au profit des communes.....	44.923 70
Au profit du Caissier-payeur central (bons de monnaie).....	124.835 38
Au profit du Caissier-payeur central (C.A.N.F.).....	326.867 05
TOTAL.....	496.735 13

Les sommes réclamées par ces 78 communes s'élèvent, au total, à 840.771 fr. 64. L'écart tient notamment au fait que des renseignements n'ont pas pu être obtenus de certains départements, où des rappels d'allocations ont été payés à des habitants qui avaient résidé pendant la guerre dans les communes de la Somme.

21 dossiers restent en suspens. Diverses circonstances retardent la production des pièces : archives disparues, décès ou absence des

personnes qui ont contribué, à divers titres, aux opérations ou seraient susceptibles d'en faciliter la reconstitution, et enfin l'opinion, généralement admise, qu'un règlement exact ne saurait être envisagé. Nous avons remarqué ci-dessus que certains départements de l'intérieur n'ont pas fourni de renseignements sur les retenues. Il y a notamment 7 départements qui déclarent ne pouvoir donner ces renseignements que si on leur fournit la liste des allocataires de la Somme réfugiés sur leur territoire. Or, la préfecture de la Somme ne serait pas en état de fournir cette liste. On paraît se trouver, en ce qui concerne les allocataires jadis réfugiés dans ces 7 départements, dans une impasse.

Dans la Somme, des rappels d'allocations de *réfugiés* avaient été accordés, au 12 décembre 1923, jusqu'à concurrence d'une somme totale de 10.037.481 fr. 85. Sur cette somme, il a été retenu:

a) Au profit des communes d'origine ou de refuge en France occupée ayant fourni aux évacués des prestations en argent ou en nature: 4.450.701 fr. 82 ;

b) Au profit de l'État la valeur des secours reçus par ces évacués en Belgique et en Hollande: 620.857 fr. 60.

Le surplus, soit 4.965.922 fr. 43, a été mandaté aux ayants-droit.

On se demande, dans la Somme, pourquoi les remboursements aux communes ne portent pas en même temps sur les retenues mentionnées au paragraphe *a)* ci-dessus, dans la mesure où elles intéressent des communes des régions libérées.

VOSGES. — Le remboursement des allocations militaires intéresse 20 communes sur 26 qui ont été envahies et qui appartiennent toutes à l'arrondissement de Saint-Dié. Au moment de l'inspection, les mandatements prévus par les instructions venaient d'être effectués pour 10 communes et pour 400.000 francs environ, mandatés au profit du Caissier-payeur central pour le compte « Comité d'alimentation du Nord de la France ». La question était considérée comme réglée.

Les 26 communes envahies auraient participé à des émissions de bons de monnaie et bénéficié du ravitaillement par le « Comité d'alimentation du Nord de la France ». Elles n'auraient payé aucune dépense pour le compte de l'État, sauf les avances pour allocations militaires, qui auraient été faites en nature, sous forme de denrées du ravitaillement.

En ce qui concerne les amendes ou réquisitions de guerre, la situation dans les Vosges paraît un peu spéciale. Ces amendes ou réquisitions, payées en bons de monnaie, n'auraient pas été comprises par les communes dans leurs demandes de dommages de guerre. Elles ne se proposeraient d'en réclamer le montant, conformément à la loi sur les dommages de guerre, que si on les force à rembourser

au Syndicat financier de Senones les bons de monnaie que celui-ci a mis, pendant la guerre, à leur disposition. Il y a là un nouvel élément de complication dans l'examen de la question du remboursement des allocations militaires.

Les états d'émargement ou les quittances du temps de guerre, prévus par les premières instructions n'ont pu être fournis, car ils n'existaient pas. Les particuliers qui avaient reçu du ravitaillement à crédit, avaient, dans leur commune, un carnet sur lequel était portée la valeur des avances qui leur étaient faites. Au moment de la liquidation des rappels d'allocations militaires, ces carnets avaient permis de contrôler les avances faites en ravitaillement, les seules, semble-t-il, qui eussent été effectuées dans les communes des Vosges. La concordance existait donc entre les avances faites et les retenues opérées. Pour tous les rappels payés dans l'arrondissement de Saint-Dié, il a été relativement facile d'établir des listes de bénéficiaires d'avances et de totaliser les sommes à « rembourser » aux communes. Seules ont été laissées de côté les retenues effectuées en dehors de l'arrondissement de Saint-Dié, et sur lesquelles les renseignements nécessaires n'ont pas pu être obtenus. C'est ainsi que pour Senones, les remboursements prévus par cette méthode se sont élevés à 244.688 fr. 55, alors que la ville réclame environ 34.000 francs de plus. Des écarts analogues existent pour des sommes bien moins importantes intéressant quelques autres communes.

Les remboursements qui pouvaient être faits d'après les retenues connues étant établis, il restait à fixer le mode de remboursement.

Pour 6 communes sur 26, aucune retenue n'avait été faite lors des versements des rappels. Il n'y avait pas à s'en occuper. Sur les 20 autres, 13 n'étaient redevables d'aucune somme au Comité d'alimentation du Nord de la France. 7 avaient des dettes au titre du ravitaillement, et les mandatements prévus ont été effectués pour ces 7 communes. Mais, en outre, 3 des communes qui ne devaient rien au Comité d'alimentation du Nord de la France, ont fait aussi l'objet d'un mandat au profit du Caissier-payeur central, au titre du ravitaillement, pous le montant des retenues.

A s'en tenir au texte des instructions, ce mandatement pour 3 communes est évidemment le résultat d'une erreur. Toutefois, à regarder le fond des choses, le mal n'est pas aussi grand qu'on pourrait le penser. On a remarqué sur place, en jetant un coup d'œil sur les comptes de guerre d'une de ces communes, qu'elle a fait des emprunts en bons de monnaie su Syndicat financier de Senones pour payer des dépenses de ravitaillement. Elle doit donc avoir en définitive une dette envers le Trésor au titre des bons de monnaie, et comme sa seule créance correspondante vise les avances pour allocations militaires, il eut été imprudent de lui faire un remboursement en espèces. Le cas peut être le même pour les deux autres communes. Le mandatement au profit du Caissier-payeur central a donc été une mesure conservatoire prudente, en ettendant le règle-

ment final qui ne peut intervenir que sur le vu des comptes de guerre examinés et vérifiés.

Une autre raison d'être prudent est que la question, déjà mentionnée dans d'autres départements, des particuliers qui ont payé et de ceux qui n'ont pas payé le ravitaillement bien qu'étant actuellement en état de le régler, paraît exister aussi dans les Vosges, notamment dans la plus importante des communes intéressées. C'est une question dont la solution importe, semble-t-il, au bon règlement de toutes les difficultés pendantes. Pour faciliter la compensation finale, il ne faudrait pas qu'il y eût un seul recouvrement possible qui restât en souffrance.

Parmi les communes qui ne devaient plus rien au Comité d'alimentation du nord de la France, il y en a quelques-unes qui ont réglé une partie de leur dette au moyen de prélèvements opérés sur le budget municipal. Le Sous-préfet de Saint-Dié avait signalé qu'il serait peut-être juste de leur rembourser les paiements qu'elles avaient effectués en espèces. C'est avec raison, semble-t-il, qu'il n'a pas été donné suite à cette suggestion. Nous avons signalé à propos de la Meuse, où de semblables remboursements ont peut-être été faits, que ce serait tourner dans un cercle vicieux.

Nous avons dit que le règlement final entre l'État et les communes ne pourrait intervenir d'une façon générale qu'après production de tous les comptes de guerre. Dans les Vosges, toutes les justifications ou explications qui pourront jamais être obtenues paraissent avoir été produites pour les 26 communes intéressées. Les comptes de Senones (ville, hospice, syndicat financier) auraient été adressés à la Cour des Comptes, sans passer d'ailleurs par la recette particulière des finances de Saint-Dié, qui n'a pas pu, par suite, noter d'après eux certains renseignements que les instructions des Finances lui prescrivaient de prendre au passage. Une partie des comptes des gestions de fait des autres communes se trouve au greffe du Conseil de préfecture qui a paru mal outillé pour les examiner utilement. Une autre partie est à la Trésorerie générale. Pour les communes qui, à défaut de justifications proprement dites, n'ont pu fournir que des explications, celles-ci se trouvent dans les dossiers d'une division de la préfecture. On a noté enfin que certains particuliers, dans les communes intéressées, conservent des registres dont ils jugent prudent de ne pas se dessaisir. En somme, tous les renseignements qu'on peut espérer obtenir existent dans des liasses ou des dossiers qui sont épars. En examinant la situation dans les Vosges en ce qui concerne les comptes de guerre, celui d'entre nous qui a vu ce département a émis, dans son rapport particulier, l'opinion personnelle qu'une procédure extraordinaire s'imposerait tôt ou tard pour le règlement de ces comptes, et qu'elle serait avantageuse pour le Trésor si elle était instituée sans trop de délais. L'Inspection générale dans son ensemble ne pouvait entrer dans des considérations de ce genre, qui dépassaient manifestement l'objet restreint de sa mission.

IMPRESSIONS D'ENSEMBLE ET CONCLUSIONS

Des investigations faites il résulte que le remboursement aux communes des avances pour allocations militaires a été plus difficile qu'on ne pensait. Il a fallu, dans certains départements, beaucoup de travail pour des résultats parfois médiocres. L'achèvement du travail commencé demandera sur certains points un effort très grand pour aboutir à un règlement partiel. Il sera partiel en ce sens notamment qu'on n'obtiendra sans doute pas, dans bien des cas, les chiffres des retenues opérées dans d'autres départements.

Certaines opérations, celles qui ont comporté ou comporteraient des remboursements en espèces aux communes, paraissent risquées, et une vue claire de la situation, permettant de procéder sans crainte à ces versements, ne pourra, semble-t-il, résulter que d'un examen de la position réciproque de l'État et de chaque commune, après vérification des comptes de guerre.

D'une manière générale, chacune des questions liées des bons de monnaie, du ravitaillement, des dépenses faites pour le compte de l'État, et des dommages de guerre, ne paraissent pouvoir être réglées, en connaissance de cause pour chaque commune, qu'après examen des comptes de guerre.

Il est peut-être difficile de presser à nouveau les préfectures et les trésoreries générales de hâter la production et la vérification administrative de ces comptes, si on n'aide pas, comme on l'a fait pour la préfecture du Nord, ceux de ces services qui, ou bien sont particulièrement démunis, ou bien ont à examiner et parfois à dresser des comptes de guerre nombreux. Il serait bien délicat, en même temps, de présenter dans les circonstances actuelles des suggestions qui comporteraient de nouvelles dépenses, même si elles devaient être productives.

Sur la question très restreinte du remboursement des allocations militaires nous croyons devoir soumettre les deux remarques suivantes :

1° Il serait utile, par suite du doute qui peut naître du rapprochement des circulaires de l'Intérieur des 24 décembre 1920 et 25 mars 1921 et de celle du 20 décembre 1921, de préciser si l'intervention des sous-intendants militaires est, dans tous les cas, nécessaire pour les mandatements, ou de dire dans quels cas elle le demeure;

2° Il semble qu'il serait prudent de différer les remboursements en *espèces* aux communes jusqu'à la compensation finale. S'il n'est pas possible, dans certains cas exceptionnels, d'appliquer cette mesure, on pourrait essayer tout au moins de limiter ces remboursements aux rentrées en espèces dans les caisses du Trésor. Nous faisons allusion à la rentrée de sommes, qui, dans deux départements, paraissent avoir été indûment versées aux communes.

IV

ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX DE BIENFAISANCE

(M. SARRAZ-BOURNET, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.)

Parmi les établissements dont le fonctionnement est plus étroitement soumis au contrôle de l'Inspection générale figurent les établissements nationaux de bienfaisance. Ceux-ci, chaque année, donnent lieu à des rapports particuliers sur leur organisation, leur administration, leur situation financière, etc..... Lors de la tournée de 1924, tous ces établissements ont été à nouveau visités, et il a paru utile, surtout après la guerre, et les difficultés qui la suivent, de reprendre dans un rapport d'ensemble, les différentes constatations et observations auxquelles les inspections ont donné lieu.

Depuis l'enquête faite en 1865, dont les résultats, offerts en hommage à l'Impératrice par le Ministre de l'Intérieur, sont plutôt une description de ces institutions, de leur passé, de leurs charges, de leurs ressources, de leur régime intérieur, un seul rapport d'ensemble, présenté en 1913 par M. l'Inspecteur général Constantin, s'est proposé pour objet l'examen du fonctionnement des établissements nationaux, « sur les points qui sont communs sinon à tous, du moins à la plupart d'entre eux ». Le présent rapport a été rédigé dans le même but et dans le même état d'esprit ; il ne vise aucunement à être une monographie de chacun de ces établissements, ainsi qu'il avait été fait en 1865, par un comité spécial dans lequel rentraient le Conseiller d'État, Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, M. de Bosredon, M. l'Inspecteur général des établissements de bienfaisance Bucquet, M. Savoye, auditeur au Conseil d'État, MM. Durangel et Normand, chef de division et chef de bureau au Ministère de l'Intérieur.

L'objet de ces pages est plus modeste et plus limité. D'ailleurs, chaque établissement possède sa physionomie propre, se distingue du voisin par son but, parfois par son fonctionnement ou par son organisation. Néanmoins, sur certains points, des rapprochements sont possibles. C'est le résumé des investigations de l'Inspection générale, des observations auxquelles elles ont donné lieu, qui sera consigné dans ce rapport, et sous les principales rubriques auxquelles la tournée s'est référée.

Mais avant d'en arriver là, il a semblé utile de donner l'énumération des établissements de bienfaisance auxquels s'applique la qualification d'établissements nationaux, et d'indiquer brièvement,

d'après les textes aujourd'hui en vigueur, leur statut juridique et leur organisation administrative.

D'où la division de ce rapport en six chapitres :

I. — Liste des établissements nationaux de bienfaisance. — Leur organisation administrative. — Leurs buts.
II. — Leur installation matérielle et hygiénique. — Les locaux.
III. — La population hospitalisée.
IV. — Le personnel.
V. — Le fonctionnement des établissements.
VI. — La situation financière. — Budgets et prix de journées.

CHAPITRE PREMIER

Liste des établissements nationaux de bienfaisance. — Leur organisation administrative. — Leurs buts.

Anciens établissements, d'abord royaux, puis impériaux de bienfaisance, ces établissements, depuis 1841, étaient appelés « établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique », parce qu'ils étaient ouverts à tous les Français sans condition de domicile et relevaient directement de l'État. Leur titre dérive de leur destination charitable et de leur caractère de généralité, indépendant des circonscriptions territoriales, communales ou départementales.

Malgré leur qualificatif d'établissements d'utilité publique, ce sont, en fait, de véritables établissements publics, ayant vis-à-vis de l'État la même situation juridique que celle des établissements hospitaliers ordinaires vis-à-vis des communes. Leur statut à cet égard n'a pas varié, malgré les changements de régime politique. L'introduction à l'enquête générale de 1865 leur reconnaît « une individualité, une existence propre ; ce sont des personnes morales, qui peuvent faire tous les actes de la vie civile, par exemple, acquérir, posséder, aliéner, ester en justice, transiger, recevoir des libéralités, etc... ».

Le régime administratif des établissements nationaux de bienfaisance a été longtemps particulier à chaque établissement ; aucune règle d'administration, aucune comptabilité, aucun contrôle uniformes n'étaient institués. Chaque maison conservait son fonctionnement, tel que l'avaient défini ses premiers fondateurs. Après quelques ébauches de réglementation, c'est l'ordonnance royale du 21 février 1841, rendue en Conseil d'État, qui, la première, dressa une liste des établissements généraux de bienfaisance et détermina, d'une façon aussi complète que possible, leur constitution, leur organisation, leur administration.

Cette ordonnance reconnaissait comme établissements de bienfaisance :

L'Hospice royal des Quinze-Vingts,
La Maison royale de Charenton,

L'Institution royale des Sourds-Muets de Paris,
L'Institution royale des Jeunes-Aveugles,
L'Institution royale des Sourds-Muets de Bordeaux.

Cette énumération n'était pas limitative, puisqu'à cette liste elle ajoutait « et tous les établissements analogues qui pourraient être ultérieurement formés ».

Aux termes des principales dispositions de l'ordonnance de 1841, « les établissements généraux seront administrés, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et sous la surveillance d'un Conseil supérieur, par des directeurs responsables, assistés de Commissions consultatives.... La comptabilité et le régime économique seront confiés à un agent comptable qui fournira un cautionnement et la comptabilité des hospices leur sera applicable ; les attributions des Commissions consultatives, le nombre, les attributions et les traitements des divers fonctionnaires et employés, ainsi que tout ce qui concerne le détail de l'administration, seront fixés par des arrêtés du Ministre de l'Intérieur ».

Le rapport général de 1865 complétait la liste des établissements, donnée dans l'ordonnance de 1841, par :

Les Asiles impériaux de Vincennes et du Vésinet,
L'Institution des Sourds-Muets de Chambéry,
L'Hospice impérial du Mont Genèvre (cédé au département des Hautes-Alpes par une loi du 15 avril 1900).

Il consacrait en même temps l'affectation spéciale aux jeunes filles, de l'Institution de Bordeaux.

A cette liste, le rapport d'ensemble de 1913 a ajouté :

L'Asile Vacassy, à Vincennes,
L'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, à la Tour (Haute-Savoie),
L'Asile de la Providence, à Paris,
L'Asile Kœnigswarter, à Quessigny (Eure).

Les dispositions de l'ordonnance de 1841 sont restées en vigueur jusqu'à la fin de l'année 1923. Dès 1865, cependant, certaines de ces dispositions étaient déjà signalées comme n'étant plus observées, celles, notamment, relatives au Conseil supérieur de vingt-quatre membres, nommés par le Ministre, réuni et présidé par lui. Au moment de sa création, le Conseil supérieur avait été jugé nécessaire pour ménager une situation convenable aux administrateurs à titre gratuit, qui devaient être remplacés par des directeurs rétribués et nommés par le Ministre. Il était utile de prévenir des froissements d'amour-propre et de conserver aux établissements le concours de leurs anciens administrateurs qui ne pouvaient tous entrer dans les Commissions consultatives, fixées seulement à quatre membres. Dans l'esprit des rédacteurs de l'ordonnance, les membres du Conseil supérieur étaient choisis par le Roi ; ils devaient rester étrangers aux détails de la gestion journalière des établissements et ne donner leur avis que sur des questions importantes. Les raisons d'être de ce

Conseil diminuèrent d'année en année ; depuis l'année 1847 il n'a jamais été convoqué.

Un décret en Conseil d'État du 18 décembre 1923 a modifié sur ce point l'ordonnance de 1841, a transféré au Conseil supérieur de l'Assistance publique les attributions prévues anciennement pour le Conseil supérieur des établissements généraux de bienfaisance (art. 2 du décret) ; en même temps il a augmenté le nombre des membres des Commissions consultatives (art. 3) ; enfin, il a donné la force réglementaire, en les insérant dans son texte, à certaines dispositions qui, sous le régime antérieur, étaient réglées par de simples arrêtés ministériels (articles 4 et 5).

Le décret énumère neuf établissements nationaux de bienfaisance :

1° L'Hospice national des Quinze-Vingts, dont la fondation date de 1254, et qui hospitalise des familles d'aveugles et leurs enfants, des célibataires, des veufs et des veuves. Une clinique d'ophtalmologie a été annexée à cet établissement en 1880 ;

2° La Maison nationale de Saint-Maurice, fondée en 1641 par Sébastien Leblanc, dont une partie hospitalise des aliénés des deux sexes, une partie reçoit les femmes en couches, une partie, enfin, a été transformée en Maison maternelle nationale, conformément à l'article 112 de la loi de finances du 31 juillet 1920 ;

3° L'Institution nationale des Sourds-Muets de Paris, fondée par Louis XVI en 1778 ;

4° L'Institution nationale des Jeunes-Aveugles de Paris, fondée par Louis XVI en 1791, pour l'éducation et l'instruction des enfants aveugles des deux sexes ;

5° L'Institution nationale des Sourdes-Muettes de Bordeaux, fondée en 1785 ;

6° L'Institution nationale des Sourds-Muets de Chambéry, fondée en 1841, et son annexe pour les jeunes filles du Pont-de-Beauvoisin (Savoie) ;

7° L'Asile national des Convalescents de Vincennes, fondé en 1855 par Napoléon III pour recevoir temporairement pendant leur convalescence des ouvriers malades ou blessés ; l'asile de Vacassy, fondation indépendante juridiquement, mais annexe admninistrative du précédent, institué en 1876 pour recevoir des victimes d'accidents de la rue ou d'accidents au cours de travaux de bâtiments ;

8° L'Asile national des Convalescentes du Vésinet (Seine-et-Oise) fondé par Napoléon III en 1859, pour recevoir des ouvrières convalescentes, malades ou blessées ;

9° L'Hôpital-hospice national Dufresne-Sommeiller, à la Tour (Haute-Savoie), affecté aux malades ou blessés, aux vieillards, infirmes et incurables, fondé en 1907, ouvert en 1922.

Aujourd'hui, tous les établissements nationaux de bienfaisance sont organisés et administrés d'une façon uniforme ; les règles précises de la comptabilité publique leur sont appliquées.

Chaque établissement est administré, sous l'autorité directe, non plus du Ministre de l'Intérieur, mais du Ministre de l'Hygiène, actuellement Ministre du Travail et de l'Hygiène, par un directeur responsable, assisté d'une Commission consultative.

Le cadre du personnel comprend généralement un directeur, un receveur, un économe, un ou plusieurs médecins, des commis aux écritures, des surveillantes, des infirmières ou sœurs hospitalières des infirmiers, des préposés, des servants et servantes, etc...

De plus, les Institutions de Jeunes-Aveugles et de Sourds-Muets ont un personnel enseignant.

Le Ministre nomme et révoque le directeur, le receveur, l'économe, les médecins, les internes, les commis aux écritures, les professeurs, les maîtres d'études, etc...

Le directeur représente l'établissement et agit en son nom. Il est chargé de l'administration des biens, de l'emploi des revenus, de tout ce qui concerne l'ordre et le service intérieur. Il assure l'exécution des lois et règlements, et correspond directement avec le Ministre. Il procède aux adjudications, passe les marchés, prépare les budjets, ordonnance, liquide et mandate toutes les dépenses. Après la clôture de l'exercice, il adresse au Ministre le compte administratif et moral de l'année qui vient de s'écouler. Il est chargé de la correspondance et tient, ou fait tenir sous sa responsabilité, tous les registres prescrits par les règlements ; il procède à la vérification de la caisse du receveur, il surveille les opérations de l'économe, et chaque année il fait avec ce dernier le récolement de l'inventaire du mobilier, etc... Les budgets et comptes, les adjudications et marchés, les modifications aux règlements intérieurs, toutes les opérations de quelque importance sont soumises à l'approbation du Ministre.

Le receveur est exclusivement chargé de la perception des revenus et du paiement des dépenses mandatées par le directeur (comptabilité-deniers). Il est tenu d'exercer personnellement sa gestion et il est soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables publics. Sa responsabilité est identique à la leur ; il doit se conformer strictement aux lois, règlements et instructions concernant la comptabilité publique et celle des établissements publics d'assistance. Il tient les écritures, les comptes particuliers et les livres auxiliaires exigés par les opérations dont il est chargé. Il remet au directeur, à la fin de chaque trimestre, la balance des comptes et le bordereau de situation, à la fin de chaque année, une copie de son compte ; il est l'auxiliaire du directeur dans la préparation du budget. Ses comptes sont jugés par la Cour des Comptes.

L'économe est chargé, sous la surveillance et l'autorité du directeur, de toute la comptabilité-matières. Il assure le fonctionnement des services d'exploitation de l'établissement, réception, emmagasinage, distribution et consommation des denrées ; il a la garde des objets mobiliers servant à l'établissement, il est chargé de veiller à leur entretien et à leur conservation, il dresse l'inventaire général.

Il engage les menues dépenses qui ne comportent pas de mandats spéciaux et il les paie avec les fonds que le receveur met, à titre d'avances, à sa disposition, sur ordonnancement du directeur. Il tient ses écritures conformément au règlement sur la comptabilité-matières; il fournit les justifications prescrites et rend les comptes nécessaires. Il est responsable des déficits non justifiés constatés dans les objets mobiliers ou les denrées d'approvisionnement. Il est assujetti à un cautionnement. Parfois, les fonctions d'économe sont réunies à celles de receveur.

Direction, recette, économat sont les rouages administratifs des établissements nationaux. A côté d'eux, un quatrième rouage, les Commissions consultatives, créées par l'ordonnance du 21 février 1841, instituées pratiquement par l'arrêté ministériel du 22 juin suivant, ont été confirmées par le décret du 18 décembre 1923. Auprès de chaque établissement national fonctionne une Commission consultative, dont le nombre des membres reste fixé en principe à quatre au moins, nommés par le Ministre, renouvelés par quart tous les ans, mais qui peut, par arrêté ministériel, être porté à huit ou à douze. Le président et le secrétaire, s'il y a lieu, le vice-président, sont nommés par le Ministre; leur mandat est renouvelable à la fin de chaque année. Les fonctions sont essentiellement gratuites. Le président correspond directement avec le Ministre. Les directeurs assistent aux séances avec voix consultatives; ils se retirent, toutefois, quand les Commissions votent sur les comptes de leur administration.

Les Commissions consultatives se réunissent sur convocation, soit de leur président, soit du Ministre. Elles donnent des avis sur les budgets et toutes recettes ou dépenses, ordinaires ou extraordinaires; sur les acquisitions, les aliénations, les échanges de propriétés, et en général sur tout ce qui concerne leur gestion, leur conservation, leur amélioration; sur les baux, les projets de travaux; sur le service de l'économat, et notamment, sur les achats d'objets de consommation; sur l'acceptation des dons et legs; sur les placements de fonds, les emprunts, les actions judiciaires et les transactions; sur les comptes tant en deniers qu'en matières, et les comptes moraux des directeurs; sur les règlements concernant l'administration intérieure des établissements; et, en outre, sur toutes les questions qui peuvent leur être soumises par le Ministre. Dans les institutions de jeunes-aveugles et de sourds-muets, elles sont appelées à donner également des avis sur les matières de l'enseignement, le perfectionnement des méthodes, la discipline des études, l'éducation des élèves et leur patronage à la sortie.

Le décret de 1923 supprime, pour les Commissions, l'obligation de consigner dans un rapport adressé directement au Ministre en fin d'année, les observations qu'elles auraient été à même de recueillir et les suggestions d'améliorations ou de réformes qui leur paraissent utiles.

Telle est, brièvement esquissée, l'organisation administrative des établissements nationaux de bienfaisance.

Seuls, les asiles de la Providence et de Kœnigswater, non inscrits d'ailleurs dans la liste énumérée par le décret de 1923, possèdent une organisation différente, sur laquelle il est opportun de donner quelques détails.

Fondé en 1804 par le chevalier et Mme Micaut de la Vieuville, l'Asile de la Providence a pour but « de servir de retraite à des vieillards des deux sexes, de nationalité française, qui, par suite de revers de fortune, n'ont plus de ressources suffisantes leur permettant de vivre d'une façon indépendante et n'ont pas d'occupation rétribuée ». Situé à Paris, rue des Martyrs, n° 77, cet établissement a été reconnu par une ordonnance royale du 24 décembre 1817. L'Asile, depuis cette date, n'a cessé d'être considéré comme un établissement public, soumis à toutes les règles de la tutelle administrative applicable aux établissements publics (approbation des budjets et marchés, nominations d'administrateurs par le Ministre de l'Intérieur, etc...); mais cette tutelle est exercée directement par le Ministre, d'où le caractère national de l'établissement.

En 1913, sur une question de compétence, à l'occasion d'un procès intenté à l'asile par un pensionnaire dont le Conseil d'administration avait prononcé l'exclusion, le Tribunal des conflits a décidé que l'ordonnance du 24 décembre 1817 n'avait pas eu pour effet de modifier le caractère privé que l'établissement tirait de son origine, et ne permettait pas de le comprendre au nombre des établissements publics.

L'établissement ne peut plus être considéré comme un établissement public national d'assistance, mais bien comme un simple établissement reconnu d'utilité publique. Toutefois, conformément aux dispositions de l'ordonnance de 1817, la tutelle administrative instituée à son égard est plus étroite que le contrôle très large prévu pour les établissements d'utilité publique. Cette tutelle est toujours exercée. Le Ministre continue en effet à nommer la majorité des administrateurs, désigne l'administrateur en chef, nomme l'agent comptable chargé de la recette et de l'économat, etc.... Si la Cour des Comptes ne juge plus les comptes (elle les jugeait jusqu'en 1913), simplement soumis, aujourd'hui, à l'approbation ministérielle, le budget n'en continue pas moins à être approuvé par le Ministre; de même tous les actes importants de la vie administrative de l'établissement, notamment les relèvements des tarifs des pensions, sont homologués par l'administration supérieure.

Pour l'Asile Kœnigswater, la situation est un peu différente. Par testament et codicille olographes du 5 juillet 1883, M. Kœnigswarter, décédé le 9 novembre 1883, a légué à l'État français une somme de un million, en vue de la création d'un établissement agricole destiné à recueillir des orphelins ou enfants abandonnés des deux sexes âgés de moins de treize ans. Un décret du 28 avril 1887 autorisa le Ministre de l'Intérieur et des Cultes à accepter le legs et indiqua qu'il serait statué ultérieurement sur l'organisation de l'établissement à fonder. Le décret organisant l'établissement fut

pris le 3 mai 1887; mais l'établissement proprement dit n'ouvrit ses portes que dix ans après. Un décret nouveau du 5 août 1908 le reconnut comme établissement national de bienfaisance et fixa sa situation juridique et administrative.

L'établissement est administré, sous l'autorité du Ministre, non plus par un directeur responsable, mais par une Commission administrative de sept membres. Cette Commission nomme à tous les emplois, y compris à celui de directeur, dans les conditions stipulées par le testateur. Les révocations, pour les agents autres que ceux du personnel servant, sont prononcées par le Ministre sur la proposition de la Commission. Toutes les délibérations de la Commission, relatives à l'acceptation de dons ou legs, aux aliénations, acquisitions, échanges d'immeubles, doivent être, pour devenir exécutoires, approuvées par le Ministre. Les règles de comptabilité, applicables à l'Institution, sont celles en vigueur pour tous les établissements publics de bienfaisance. Le règlement intérieur doit être soumis à l'approbation ministérielle. Plus autonome encore que la Providence, l'Asile Kœnigswater est plutôt une fondation placée sous le contrôle direct du Ministre qu'un établissement national proprement dit.

Ces deux établissements ne sont d'ailleurs pas énumérés, et à juste raison, dans le décret de 1923.

Néanmoins, l'Inspection générale, comme elle l'avait déjà fait en 1913, a estimé que ces établissements avaient leur place, en quelque sorte, à la suite des établissements nationaux, et qu'en tous cas, puisqu'ils restaient soumis, par l'intermédiaire des Inspecteurs généraux, au contrôle du Ministre du Travail et de l'Hygiène, les constatations faites à leur égard pouvaient, sans inconvénients, être annexées à celles intéressant les établissements nationaux proprement dits. C'est pour cela qu'à l'occasion de la tournée de 1924, et pour le rapport d'ensemble relatif à cette tournée, le fonctionnement de ces institutions, sous les réserves formulées plus haut, sera examiné dans les mêmes conditions que celui des établissements nationaux ordinaires de bienfaisance et d'assistance.

En ce qui concerne le but assigné à chacun d'eux, les établissements nationaux de bienfaisance peuvent se diviser en deux grandes catégories:

1° Établissements affectés aux enfants, ayant à la fois le caractère d'établissements de bienfaisance et d'établissements d'instruction;

Institution nationale des Jeunes-Aveugles,
Institution nationale des Sourds-Muets de Paris,
Institution nationale des Sourdes-Muettes de Bordeaux,
Institution nationale des Sourds-Muets de Chambéry, et son annexe, pour filles, de Pont-de-Beauvoisin,
Asile Kœnigswater,

2° Établissements affectés aux adultes, ayant soit le caractère

d'hospice ou de maison de retraite, soit le caractère d'hôpital, soit le caractère de services annexes d'hôpitaux:

Hospice national des Quinze-Vingts avec sa clinique,
Asile de convalescents de Vincennes et Asile de Vacassy,
Asile de convalescentes du Vésinet,
Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller,
Asile de la Providence.

En dehors de ces deux catégories, doit être mise à part la Maison nationale de Saint-Maurice (Seine), à la fois maison de santé pour aliénés des deux sexes, maison maternelle et maternité.

Les buts de presque tous ces établissements sont conformes aux exigences des fondations qui ont provoqué leur création. Toutefois, en ce qui concerne les Quinze-Vingts, la Maison nationale de Saint-Maurice avec son étiquette tripartite, l'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, des difficultés se sont élevées sur le rôle qui doit leur être assigné; il n'est pas sans intérêt de les signaler ici.

I. — HOSPICE DES QUINZE-VINGTS

Fondé par Saint-Louis, vers 1260, l'Hospice national des Quinze-Vingts, conservant à peu près à travers les siècles sa forme originelle, est destiné à hospitaliser « des pauvres aveugles ». Cette hospitalisation n'est d'ailleurs en rien comparable à celle des hospices ordinaires. Les Quinze-Vingts sont comme une maison de refuge où les aveugles viennent habiter; ils y sont reçus avec leurs femmes, leurs enfants mineurs; ils pourvoient eux-mêmes, en principe, aux besoins de leur existence.

Sur la dotation de l'hospice, ils reçoivent une allocation journalière de 6 francs, majorée de 1 fr. 50 par enfant de moins de seize ans. Les femmes d'aveugles touchent un secours journalier de 1 fr. 40. En cas de maladie ou d'infirmité, les hospitalisés sont soignés dans une infirmerie. D'autre part, sur les ressources de la dotation, des pensions externes sont accordées.

A côté de l'hospice, a été fondée, en 1880, une clinique ophtalmologique destinée à soigner des aveugles curables. Elle s'est développée rapidement et traite aujourd'hui toutes les maladies des yeux. Elle hospitalise en moyenne 60 à 65 opérés, et donne 180 consultations par jour.

Avec l'évolution qui s'est produite depuis une trentaine d'années en matière d'assistance obligatoire, notamment depuis l'application de la loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, une autre conception concernant les secours à donner aux aveugles prit peu à peu naissance. Elle n'avait d'ailleurs rien de bien nouveau puisque sur les réclamations d'aveugles non hospitalisés et des habitants du faubourg Saint-Antoine, le Comité des secours publics, en 1793, avait déjà décidé la suppression de l'hospice et l'extention des secours à domicile.

La Commission consultative des Quinze-Vingts, dont certains de ses membres jouissaient d'une haute autorité parlementaire, se rallia à la conception de la « démocratisation des secours ». Estimant que les Quinze-Vingts « ont conservé une forme archaïque qui ne correspond plus aux conceptions modernes » et « qu'il y a quelque chose de choquant à maintenir une caste privilégiée de trois cents aveugles, choisis arbitrairement », elle établit en 1921 un programme de réformes qui, d'une part, étendait l'œuvre de la clinique, d'autre part, réduisait progressivement le nombre des aveugles hospitalisés dans les anciens locaux construits par Mansart, et dont la mise en lotissement devait être effectuée au fur et à mesure des disponibilités. Cette mise en lotissement devait procurer de nouvelles ressources qui, ajoutées aux revenus de la dotation et à la subvention de l'État, auraient permis de distribuer à un très grand nombre d'aveugles, domiciliés sur tout le territoire français, des allocations journalières élevées.

Les projets de la Commission, vite connus, soulevèrent parmi les aveugles hospitalisés une vive émotion; au moment de la discussion à la Chambre du budget du Ministère de l'Hygiène pour l'année 1923, M. Paul Boncour, soutint en termes particulièrement heureux les doléances des aveugles. « L'aveugle est justement l'infirme désigné pour profiter de cette vieille et admirable institution qu'avait créée le passé et qui rejoignait, on peut le dire, tout ce que nous pouvons désirer dans la philanthropie moderne, tout ce qu'allient les bienfaits de l'hospitalisation collective au bonheur qui résulte d'une vie individuelle ou familiale conservée. »

M. Paul Strauss, Ministre de l'Hygiène, affirma dans sa réponse qu'il ferait tous ses efforts « non seulement pour maintenir le *statu quo*.... mais encore pour faciliter le retour à l'hospitalisation et l'admission de nouveaux pensionnaires ».

De fait, conformément à cette volonté clairement exprimée dix-sept admissions nouvelles furent prononcées peu après.

L'Inspection générale ne peut qu'enregistrer ce retour aux traditions anciennes, en harmonie au surplus avec les fondations dont bénéficie l'établissement. Il est toutefois regrettable que, faute d'une ligne de conduite nette, du 3 novembre 1917 au 17 mai 1923, aucune mesure n'ait été prise pour assurer effectivement l'entretien et la conservation des bâtiments occupés, et que, durant cette même période, des places d'aveugles hospitalisés soient restées vacantes.

II. — MAISON NATIONALE DE SAINT-MAURICE

Cette maison a son origine lointaine dans l'acte par lequel Sébastien Leblanc, conseiller du Roi, fondait à Charenton-Saint-Maurice, le 13 septembre 1641, un hôpital de sept lits dont le service était confié aux Frères de Saint-Jean-de-Dieu. Ceux-ci, bénéficiaires de diverses libéralités de Sébastien Leblanc, ajoutèrent à l'hôpital

primitif un pensionnat pour les fous. C'est de là qu'est sortie la Maison nationale actuelle.

Le pensionnat des frères de Saint-Jean-de-Dieu fut exploité par eux jusqu'en 1789. Un arrêté du 23 messidor an III supprima la Maison des fous de Charenton, à l'exception du petit hôpital, et remit la Maison et ses dépendances aux domaines nationaux. Deux ans plus tard, le 27 prairial an V, un arrêté du Directoire rend l'établissement à sa première destination et le place sous l'autorité immédiate du Ministre de l'Intérieur. Une loi du 16 vendémiaire de la même année, remit la Maison en possession de ses biens non vendus; une loi et un décret du 9 novembre 1807 concédèrent à l'établissement divers biens en échange de ceux qui avaient été vendus.

En 1814, le nombre de lits du petit hôpital est porté à quatorze, affectés au traitement des malades du canton, curables sans ressources. La maison d'aliénés, successivement maison royale, impériale, nationale, d'ailleurs entièrement reconstruite en 1838, fonctionna côte à côte avec l'hôpital cantonal jusqu'en 1920.

A cette époque, en vue de participer à la lutte contre la mortalité infantile, pour prévenir les abandons et pour maintenir près de leurs enfants des mères sans ressources, la question fut posée au Parlement par M. J. L. Breton, premier titulaire du portefeuille de l'Hygiène sociale, récemment institué, de transformer l'asile d'aliénés en maison maternelle. L'article 112 de la loi de finances du 31 juillet 1920, répondit affirmativement à cette question : la Maison nationale de santé de Saint-Maurice est transformée en Maison nationale maternelle.

Une affectation nouvelle, non prévue certes par les fondateurs, était donnée à l'établissement. Dans les locaux que leur topographie isolait suffisamment, furent installés, dès la fin de l'année 1920, cent cinquante lits réservés aux convalescentes de couches privées de ressources.

Mais, devant les protestations des familles des malades, devant l'impossibilité matérielle de transformer sans délai tout l'établissement (le Parlement n'avait voté en même temps aucun des crédits nécessaires), un certain nombre d'aliénés resta maintenu dans les locaux. Sans reprendre son recrutement antérieur, l'asile reçut même en 1922 et 1923 des bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919.

A la même date, d'accord avec les municipalités des communes intéressées, l'hôpital cantonal avec ses quatorze lits fut transformé en maternité cantonale, réservée aux accouchées nécessiteuses du canton; huit lits payants furent adjoints.

La Maison nationale comprend actuellement trois organismes différents : maison de santé, réduite mais occupant encore les trois quarts des locaux anciens, maison maternelle, maternité cantonale. Cette situation, irrégulière au regard de la volonté exprimée par le Parlement, et contraire aux dispositions de la loi de finances de 1920, a provoqué les observations du Conseil d'État (avis du 26 février 1924) et aussi de la Cour des Comptes, étonnée d'avoir à exa-

miner le budget d'un établissement d'aliénés qui n'a plus d'existence juridique (référé du 26 mai 1924).

L'Inspection générale n'a pas à prendre parti au sujet d'une disposition législative qui ne peut être elle-même modifiée que par une autre loi. Elle croit cependant pouvoir exprimer le regret qu'en 1920, une décision transformant intégralement l'établissement d'aliénés ait été prise sans que les moyens financiers de réaliser cette transformation aient été prévus. Il semble que les trois millions, dépensés pour aménager une maison maternelle dans des locaux primitivement construits pour le traitement des aliénés, auraient été mieux employés à édifier ailleurs une maison maternelle neuve et plus appropriée à l'hospitalisation d'enfants et de mères. Les terrains disponibles du parc entourant l'Asile des convalescentes du Vésinet se seraient admirablement prêtés à une combinaison de ce genre; le quartier des nourrices de cet asile aurait été fusionné avec la maison maternelle, et celle-ci, pour son fonctionnement, aurait bénéficié de la plupart des services généraux d'un établissement existant.

En tout cas, le maintien d'une maison maternelle à proximité d'une maison d'aliénés n'est qu'une solution provisoire et qui ne saurait sans inconvénients être prolongée.

III. — HÔPITAL-HOSPICE DUFRESNE-SOMMEILLER

Cet établissement, ouvert depuis 1922, a été créé à la suite d'une fondation faite par M. Dufresne-Sommeiller, héritier de l'Ingénieur savoyard qui perça le Mont-Cenis. M. Dufresne, en mourant, léguait toute sa fortune à l'État, à la condition d'instituer, dans sa propriété de Bonnatrait, à la Tour (Haute-Savoie), un hospice destiné à recueillir des agriculteurs non alcooliques du canton de Saint-Jeoire. Devant les difficultés de réalisation du legs, comme devant les nombreuses réclamations formulées par les héritiers naturels du testateur (plus de cent héritiers se déclarèrent et il s'en déclare encore presque chaque année), une transaction intervint avec les principaux héritiers. Ceux-ci, en échange de compensations pécuniaires non négligeables, acceptèrent que l'État ne fut pas lié par les clauses du testament, prises dans leur sens le plus étroit. Un décret du 7 novembre 1907 créa juridiquement le nouvel établissement national et l'affecta à l'hospitalisation des malades, vieillards, infirmes, incurables et des enfants anormaux.

Mais, pour sauvegarder les intérêts du canton de Saint-Jeoire, le Ministre de l'Intérieur, au lieu de laisser à son administration seule le soin de poursuivre la réalisation du legs Dufresne, institua dans ce but une commission spéciale, dans laquelle, à côté de hauts fonctionnaires du Ministère et du Conseil d'État, des parlementaires de la Haute-Savoie (députés ou sénateurs) représentaient les intérêts locaux.

Jusqu'à l'ouverture de l'établissement, c'est cette commission

qui, en fait, a proposé aux ministres successifs, toutes décisions concernant la gestion de l'importante succession Dufresne-Sommeiller et la création de l'hôpital-hospice devant porter ce nom. L'établissement, dans l'esprit de la Commission, devait être un hôpital-hospice modèle, tant au point de vue de son installation, que de son fonctionnement intérieur.

Après la guerre 1914-1918, ces beaux projets ne purent être réalisés. L'établissement Dufresne-Sommeiller fut limité en principe à quarante lits, trente de médecine générale, huit de chirurgie, deux de maternité. Il ne pouvait dans ces conditions être affecté qu'aux malades du canton de Saint-Jeoire, et son étiquette d'établissement national ne correspondait plus à rien.

Mais, les constructions faites, le prix de revient était si élevé (75.000 francs par lit) et le fonctionnement de l'hôpital ainsi étriqué paraissait devoir être si coûteux, que cette conception fut abandonnée et que l'établissement, en plus de ses services d'hôpital, grâce à quelques transformations des locaux, reçut une affectation plus large, consacrée aujourd'hui par son règlement intérieur.

Il hospitalise, d'une part, gratuitement, les malades, blessés, femmes en couches, vieillards, infirmes et incurables, privés de ressources, du canton de Saint-Jeoire; d'autre part, des vieillards, infirmes et incurables, pris parmi les assistés de la loi du 14 juillet 1905, ne possédant pas de domicile de secours, venant soit de Suisse, soit des départements voisins de la Haute-Savoie. L'État, qui a la charge de ces assistés sans domicile de secours, rembourse à l'établissement, sur les crédits d'application de la loi de 1905, les dépenses de leur hospitalisation. Des payants peuvent aussi être admis suivant les disponibilités; des tarifs spéciaux sont concédés aux habitants du canton.

Ces dispositions respectent les volontés du testateur et apportent des avantages matériels indiscutables aux habitants de sa vallée natale, aux privés de ressources comme aux personnes aisées. Néanmoins elles ne sont pas acceptées sans protestations par les maires des communes intéressées. Ceux-ci prétendent que les droits des habitants du canton, bénéficiaires du legs Dufresne, sont lésés par la limitation de la gratuité aux personnes privées de ressources et que l'hôpital-hospice, pour exécuter les clauses de la fondation, est tenu de recevoir gratuitement et sans aucune distinction, tous les habitants du canton.

L'Inspection générale, en ce qui la concerne, estime que l'État est allé assez loin dans la voie des avantages accordés aux habitants du canton de Saint-Jeoire. Un hôpital-hospice, établissement de bienfaisance, ne saurait admettre gratuitement sur les revenus de sa dotation, des malades, des vieillards, infirmes ou incurables, ayant les ressources suffisantes pour payer les dépenses de leur hospitalisation. Les prétentions des maires à ce sujet, d'ailleurs formulées deux ans après l'ouverture de l'établissement et à la veille des élections municipales, ne méritent pas d'être retenues.

CHAPITRE II

Installation matérielle et hygiénique. — Les locaux.

Qu'ils soient propriété de l'État ou des établissements eux-mêmes, les locaux dans lesquels sont installés les établissements nationaux sont en général satisfaisants et correspondent aux besoins de leur destination actuelle.

Certains sont d'anciens séminaires, d'anciens couvents, d'anciennes casernes; d'autres ont été construits spécialement en vue de l'usage qui en est fait. C'est le cas, notamment, de la Maison nationale de Saint-Maurice, du moins pour la partie « aliénés », des asiles de Vincennes et du Vésinet, de l'Institution des Sourds-Muets de Chambéry, de l'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller.

Comme l'Inspection générale le constatait déjà en 1913, des améliorations matérielles importantes ont peu à peu été apportées dans la plupart des établissements; l'éclairage électrique, le chauffage central, les ascenseurs, les buanderies mécaniques, même la cuisine à la vapeur se voient aujourd'hui dans certains d'entre eux.

Pendant la guerre, les établissements nationaux ont presque tous été utilisés par le Service de Santé militaire; l'Institution du Pont-de-Beauvoisin (Savoie), annexe-fillès de Chambéry, par le Service des Réfugiés. Aujourd'hui, tous ont repris leur affectation primitive. Le dernier établissement utilisé pour des services nés de la guerre, l'Asile de convalescents de Vincennes, transformé en centre d'appareillage pour mutilés, a été rendu à sa première destination au commencement de l'année 1923.

Les locaux ont été remis en état. Les indemnités versées pour compenser les dégâts effectués, pendant leur occupation par des formations sanitaires ou autres ont permis de faire les réparations qui s'imposaient, les travaux urgents de nettoiement, de ravalement ou de peinture.

En général, leur installation matérielle n'appelle pas d'observations. Toutefois, au cours des inspections, certaines constatations ont été faites, qui méritent d'être résumées.

Déjà signalé en 1913 comme celui des établissements nationaux laissant le plus à désirer quant aux locaux, l'Hospice des Quinze-Vingts, en 1924, est dans la même situation. « Les façades enfumées, les longs corridors sombres, les chambres plus ou moins propres et encombrées » existent toujours. L'éclairage électrique, le chauffage central, sont inconnus dans l'établissement; ce qui est vraiment anormal pour un hospice situé dans Paris même. Les bâtiments sont dans un très mauvais état d'entretien; les façades ont besoin d'être ravalées, les couloirs et les logements repeints; la toiture est en partie détériorée; à certains endroits les planchers sont d'une solidité douteuse.

Il n'est pas contestable que les projets concernant la transformation profonde de l'établissement sont la principale cause de ce regrettable

état de choses. A quoi aurait servi d'engager d'importantes dépenses pour des réparations, si l'établissement avait dû disparaître ? Depuis 1923, la reprise des hospitalisations et la volonté exprimée par le Gouvernement et le Parlement semblent indiquer que l'hospice sera conservé; il est temps, dès lors, d'y effectuer tous les travaux indispensables.

Déjà, au cours de l'année 1924 des réparations de toitures ont été effectuées; elles ont démontré qu'elles étaient on ne peut plus urgentes, puisque récemment au cours même de ces réfections, des poutres pourries se sont disloquées entraînant des dégâts.

Il est d'ailleurs assez piquant de constater qu'en ce qui concerne la valeur des constructions anciennes, à peu près à la même époque, avant 1921, deux architectes éminents concluaient de façon diamétralement opposée. Alors que l'un insistait « sur l'état lamentable des bâtiments » dont la démolition lui paraissait s'imposer, l'autre concluait: « Les constructions ne présentent aucun signe de péril, autant qu'on peut se rendre compte de leur état général sans avoir pratiqué des sondages nombreux, elles paraissent pouvoir encore durer très longtemps après réfection de la couverture et exécution des travaux de moyenne importance ».

A l'Asile des convalescentes du Vésinet, le service spécial des contagieuses, dont l'Inspection générale avait antérieurement demandé l'organisation, a été ouvert depuis quelques mois. Avec ses huit chambres à deux lits, donnant sur un couloir central, aux cloisons vitrées pour faciliter la surveillance, avec ses lavabos, ses W.C., sa salle de bains, son escalier indépendant le reliant avec l'extérieur, il répond bien aux prescriptions de l'hygiène hospitalière.

L'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, dont les plans ont été mis au concours avant la guerre, n'a pu être construit qu'après la cessation des hostilités ; mais à ce moment les fonds disponibles ne permettaient plus d'édifier l'ensemble des treize pavillons prévus.

Plutôt que de faire établir de nouveaux plans, la Commission de réalisation du legs, soucieuse de réserver l'avenir, s'est bornée simplement à proposer la réduction du nombre des pavillons d'hospitalisation, et cette manière de voir a été adoptée. On a ainsi construit un seul pavillon destiné à recevoir les malades, mais avec les trois pavillons destinés aux services généraux. Même avec l'utilisation d'un de ces pavillons transformé en quartier d'hospice, et l'aménagement de l'ancienne villa du légataire, dont la démolition était prévue dans les plans primitifs, les services généraux sont en disproportion des besoins de l'établissement. Le service de chirurgie, avec salles d'opérations, salle de pansements, salle de stérilisation est d'un luxe qu'on rencontre rarement, même dans les hôpitaux les plus importants. Il y a, d'autre part, une abondance de petites chambres particulières ne répondant à aucune destination bien définie; une profusion de salles de bains, de lavabos, qui cadrent mal avec le nombre total des hospitalisés. Par contre, on a oublié d'installer des vestiaires, d'aménager une chambre de désinfection, avec une étuve,

une loge pour le concierge à la grille de l'établissement. La buanderie aussi est aménagée d'une façon plus que sommaire.

Les dépenses de construction ont été très élevées, parce qu'on a vu trop grand ; une galerie fermée pour relier la cuisine au pavillon des malades et au quartier des femmes a coûté a elle seule plus de 120.000 francs ; elle a été construite en moëllons de ciment avec soubassements en pierre de taille, malgré l'avis défavorable exprimé avant l'autorisation des travaux par l'Inspection générale qui demandait simplement un trottoir en ciment avec une couverture reposant sur des colonnes métalliques.

Néanmoins, l'ensemble de l'établissement adossé à la montagne du Môle, bien exposé au soleil, et abrité des vents, a belle allure extérieure.

Dans les établissements d'enfants, les critiques portent principalement soit sur le défaut d'aération de certains dortoirs, soit sur le rapprochement des lits, accouplés, soit sur l'encombrement de certaines salles de classes ou d'études.

Si, dans certains établissements, la population est en rapport avec les locaux utilisés, dans d'autres (Chambéry et son annexe du Pont-de-Beauvoisin) elle est de beaucoup inférieure aux disponibilités des locaux. Au Pont-de-Beauvoisin 40 jeunes filles habitent un ancien séminaire où 200 pensionnaires peuvent se trouver à l'aise. A Chambéry, les locaux de l'Institution pourraient facilement abriter 130 à 140 enfants au lieu de 90.

A l'Institution des Sourds-Muets de Paris, il a été relevé que l'utilisation et la distribution des locaux ne permettaient pas de doter les élèves de salles d'études distinctes des salles de classes. La présence prolongée des enfants dans ces salles, dont certaines sont exiguës, présente des inconvénients auxquels il est possible de remédier en partie par une bonne ventilation et par une aération suffisante. De même, les classes présentent des dispositions fâcheuses pour l'éclairage naturel. L'infirmerie, enfin, n'est pas isolée du reste des bâtiments de l'Institution et, pour accéder aux chambres des contagieux il faut traverser des dortoirs destinés aux malades ordinaires.

L'Institution de Paris possède autour des bâtiments un vaste jardin permettant l'enseignement professionnel horticole et assurant aux locaux une salubrité certaine. Un projet étudié par le Ministère de l'Instruction publique consistait à enlever à l'Institution une partie de ce jardin, celle à proximité du boulevard Saint-Michel, pour y édifier une école des Arts décoratifs. L'Inspection générale constate avec satisfaction que ce projet, qui soulevait de très nombreuses objections, vient heureusement d'être abandonné. Des assurances formelles à cet égard, ont été données par le Ministre de l'Instruction publique au moment de la discussion du budget de l'année 1925. Il semble possible dans ces conditions, de construire, ainsi qu'il a été souvent demandé, un pavillon spécial à usage d'infirmerie et de clinique dans une partie du jardin.

Aux Jeunes Aveugles, les dortoirs sont encombrés ; dans certains,

à cube d'air et à superficie très insuffisants, quatre rangées de lits ont dû être installées. Ceux du dernier étage sont particulièrement défectueux. Presque partout les W-C., en mauvais état, dégagent, l'été, des émanations insupportables. La cour des garçons, cour unique où prennent leur récréation les enfants de toutes les divisions et de tous les âges, est d'une exiguïté manifeste.

A l'Asile Kœnigswater, les locaux, faute d'entretien, ont besoin de réparations. Un seul dortoir est occupé, et encore tous ses lits ne sont pas utilisés. Au réfectoire, aucun chauffage n'est prévu. Au dortoir, pendant les nuits d'hiver, la température descend quelquefois au-dessous de zéro. Néanmoins, les enfants, dont la plupart ont moins de treize ans, y restent sans feu.

En ce qui concerne l'entretien des locaux, la situation est très diverse. Dans certains établissements, l'État est propriétaire des locaux ; les grosses réparations sont alors effectuées par les soins des Beaux-Arts, service des bâtiments civils, l'établissement se bornant aux réparations locatives.

L'établissement, souvent, a son architecte ; mais à côté, les bâtiments civils ont le leur, d'où parfois des conflits, et, très fréquemment, des retards préjudiciables au bon fonctionnement des services et provoquant des dépenses plus coûteuses que si les travaux avaient été exécutés au moment voulu.

A titre d'exemple, il est opportun de citer le fait suivant concernant l'Institution des Sourds-Muets de Chambéry. Un torrent traverse la propriété entourant l'établissement ; à certaines époques de l'année ce torrent est sujet à des crues subites. Comme il n'est pas endigué sur tout son parcours, ses eaux mordent la propriété, désagrègent les terres et enlèvent chaque année une appréciable bordure de terres cultivées. Un mur de protection a été commencé il y a de longues années ; faute de crédits, il n'est pas terminé et les dégâts vont s'accentuant. Les demandes de crédits présentées au Service des bâtiments civils sont, jusqu'à maintenant, restées vaines, et si l'établissement veut se mettre à l'abri définitivement, il lui faudra, sur ses ressources propres, distraire les fonds nécessaires.

D'autres établissements comme les Quinze-Vingts, sont propriétaires et des terrains et des bâtiments. Ils en assument eux-mêmes sur leurs budgets la conservation et l'entretien.

Pour diriger l'entretien des bâtiments et effectuer les travaux neufs indispensables, les établissements ont recours aux bons soins d'architectes. Certains établissements ont un seul architecte ; d'autres en ont deux, un pour l'entretien, un pour les gros travaux ; d'autres encore n'en ont pas d'attitré ; on trouve parfois, en plus de l'architecte, un vérificateur des mémoires ; enfin, en raison du développement des installations mécaniques ou électriques, il advient que l'on recourt aux offices d'un ingénieur-conseil.

Pour la rémunération de ce personnel spécial, les procédés les plus variés sont employés : indemnité fixe annuelle, pourcentage sur tous les travaux, pourcentage sur les travaux neufs seulement.

Il serait d'une bonne administration d'imposer à cet égard des règles à peu près uniformes; de même, les conditions de recrutement des architectes devraient être revues ; une limite d'âge, notamment, semble devoir être imposée, pour éviter que des architectes de plus de soixante-cinq ans, physiquement hors d'état d'exercer eux-mêmes leurs fonctions de contrôle et de surveillance, continuent à conserver le titre honorifique d'un emploi qu'ils n'exercent en fait, que par l'interposition de leurs commis.

Dans les établissements autres que ceux dont il vient d'être question l'Inspection générale n'a rien relevé qui doive être rapporté ici.

CHAPITRE III

La population admise dans les établissements nationaux.

Il est intéressant de noter pour chaque établissement national l'importance de la population hospitalisée. Les tableaux ci-dessous, relevés en cours de tournée, permettent de l'apprécier.

A) ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DES ENFANTS

1° *Institution des Jeunes Aveugles.* — Le nombre total des enfants était de 227 au moment de la visite de l'Inspecteur général, parmi lesquels 156 garçons et 71 filles.

Sur ce nombre, 2 étaient pensionnaires étrangers à plein tarif; 17 étaient pensionnaires français à plein tarif; tous les autres bénéficiaient de bourses diverses.

Ces enfants étaient originaires de tous les points du territoire.

2° *Institution des Sourds-Muets de Paris.* — La population totale de l'établissement au jour de l'inspection était de 231 enfants, dont :

Pensionnaires	214
Demi-pensionnaires	8
Externes	9
TOTAL	231

Les enfants sont répartis d'après leur âge en plusieurs quartiers :

Classe enfantine	25
Petit quartier	80
Moyen quartier	46
Grand quartier, y compris le cours de perfectionnement Itard.	80
TOTAL	231

Sur ces 231 enfants, 25 seulement sont élevés aux frais exclusifs de leur famille.

Au point de vue de leur origine, ces enfants viennent de tous les points de la France ; cinq sont étrangers.

Une comparaison peut être faite avec le nombre des enfants présents les années antérieures ; elle permet de constater que le chiffre des enfants pensionnaires de l'Institution, qui était en 1781 de 60, en 1810 de 96, était monté en 1860 à 240, pour redescendre en 1890 à 180, atteindre en 1913, 270 (chiffre maximum) et revenir à 240 en 1920.

3° *Institution nationale des Sourds-Muets de Chambéry et annexe du Pont-de-Beauvoisin.* — En 1890, l'Institution comptait 70 garçons et 26 filles, soit en tout 96 élèves. En 1895, 60 garçons, 30 filles, soit 90 élèves. En 1900, 81 garçons, 39 filles, soit 120 élèves. En 1913, 112 garçons, 50 filles, soit 162 élèves.

Lors de la tournée, en 1924, il y avait 90 garçons, 42 filles, soit en tout 132 élèves.

Au point de vue de l'origine des enfants, la plupart proviennent de la Savoie et des départements voisins.

	GARÇONS	FILLES
Haute-Savoie	16	3
Savoie	14	8
Isère	6	»
Hautes-Alpes	7	4
Saône-et-Loire	13	7

Un certain nombre cependant vient de départements éloignés :

	GARÇONS	FILLES
Pyrénées-Orientales	9	2
Landes	2	»
Finistère	1	»
Morbihan	1	»
Pas-de-Calais	»	1
Seine-et-Marne	»	1

Sur ces 132 enfants, tous pensionnaires, huit seulement sont placés aux frais exclusifs de leur famille.

4° *Institution nationale des Sourdes-Muettes de Bordeaux.* — Effectif lors de la tournée : 179, dont 174 pensionnaires ; 3 demi-pensionnaires, 2 externes.

Origine par départements :

	ENFANTS
Région du Sud-Ouest	85
— de l'Ouest	27
— du Centre	23
— de l'Est	15
— de Paris	13
— du Nord	8
Algérie, Tunisie, Maroc	5
Étrangères	3

Nombre des enfants dont les parents paient entièrement les frais de pension : 17. Le reste bénéficie de bourses diverses.

5° *Asile Kœnigswater*. — Population lors de la tournés : 27, dont 15 écoliers et 12 travailleurs.

Au début de sa création, cet établissement a reçu jusqu'à 60 pupilles.

B) ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DES ADULTES

1° *Hospice des Quinze-Vingts*. — Population au 1er décembre 1924 :

	PENSIONNAIRES
Aveugles	174
Époux ou épouses de pensionnaires	42
Enfants de pensionnaires (au-dessous de 14 ans)	13
— — (au-dessus de 14 ans)	23
Veuves internes	26
Parents d'aveugles (tolérés)	2
Personnes étrangères (tolérées)	7
Veuves à l'infirmerie	2
TOTAL	289

En 1922 ce nombre était de 254, et le 1er décembre 1923 de 265.

Hospitalisés de la clinique : malades et opérés hospitalisés à la clinique : 67.

Soit au total 356 personnes.

Le nombre des hospitalisés à la clinique, en 1923, a été au total de 1.634 contre 1.415 en 1922.

Sur ces 1.634, 855 étaient domiciliés à Paris ou dans le département de la Seine, 779 venaient des autres départements.

322 ont remboursé tout ou partie des dépenses de leur hospitalisation.

D'autre part, 52.194 consultations externes ont été données, parmi lesquelles 30.994 gratuites.

21.200 consultations payantes, à raison de 4 francs la consultation, ont rapporté à la clinique 84.800 francs.

2° *Asile de convalescents de Vincennes et annexe de Vacassy*. — Pour Vincennes, la population moyenne est actuellement de 300 hospitalisés, alors que les locaux peuvent facilement recevoir 500 pensionnaires.

A Vacassy, où 150 lits sont disponibles, 15 seulement, en moyenne, sont occupés effectivement.

Les bâtiments de ces deux établissements sont donc en grande partie inutilisés, surtout Vacassy, qui ne reçoit que le dixième de la population qu'il pourrait contenir. Et cependant il y a dans Paris assez d'infortunes qui, dans les conditions prévues par la fondation, pourraient bénéficier avantageusement d'un séjour dans l'établissement.

3° *Asile de convalescentes du Vésinet*. — Au moment de la tournée, 347 femmes convalescentes étaient hospitalisées, dont 37 mères avec 37 enfants du premier âge.

La population totale peut actuellement, avec la réouverture des dortoirs remis en état cette année, atteindre le chiffre maximum de 429 convalescentes, réparties ainsi :

357 convalescentes dans les dortoirs,
21 — à l'infirmerie,
51 mères nourrices.

A ces chiffres il faudrait ajouter, pour avoir la capacité hospitalière complète, 16 lits de contagieuses ; au total l'asile peut abriter 445 convalescentes et nourrices.

En 1913, il en a reçu jusqu'à 530 ; mais l'encombrement des dortoirs était manifeste. Le nombre moyen varie aujourd'hui de 350 à 380.

La durée moyenne du séjour est de 18 jours. En 1923, 3.462 convalescentes ont été admises au Vésinet, ainsi que 623 mères nourrices avec 626 enfants. Au total 4.085 femmes. Presque toutes venaient directement des hôpitaux et maternités de Paris ; 3.795 étaient françaises, 290 étaient d'origine étrangère. Parmi les 623 mères nourrices hospitalisées, 539 étaient célibataires, 7 veuves, 77 mariées.

4° *Hôpital hospice Dufresne-Sommeiller*. — 105 hospitalisés étaient présents lors du passage de l'Inspecteur général, répartis ainsi :

Service d'hospice : 59 hommes et 24 femmes ;
— d'hôpital : 10 — et 12 —

Le nombre des hospitalisés admis gratuitement sur les ressources de la dotation, originaires du canton de Saint-Jeoire, s'élevait à 24 ; 14 malades, 10 vieillards.

45 vieillards sans domicile de secours étaient admis au compte de l'État, au titre de la loi du 14 juillet 1905 ; 34 vieillards et malades étaient admis au compte d'autres collectivités (départements et communes) ; 7 vieillards étaient payants.

Le nombre des malades et vieillards du canton, hospitalisés gratuitement est, pour une période déterminée, de 24 unités. Avant que l'établissement n'existât, en 1921 par exemple, 4 vieillards seulement des communes du canton, sur 37 admis au bénéfice de la loi de 1905, étaient placés dans un hospice ; 23 malades ou blessés avaient, durant toute l'année, été soignés dans un hôpital au titre de l'assistance médicale gratuite. Tant il est vrai que le voisinage de l'établissement et les conditions avantageuses faites aux communes du canton incitent à l'hospitalisation, principalement des vieillards, infirmes et incurables, dont les familles se débarrassent aisément.

5° *Asile de la Providence*. — Cet établissement reçoit aujourd'hui 110 vieillards : 87 femmes, 23 hommes.

Ce qui fait l'originalité de la Providence c'est que chaque hospitalisé possède sa chambre individuelle dans laquelle il peut mettre ses meubles personnels.

6° *Maison nationale de Saint-Maurice.* — Lits occupés lors de l'inspection :

	LITS
Maison maternelle proprement dite (mères nourrices)	134
Maternité cantonale (accouchées)	19
Maison de santé (aliénés des deux sexes)	406
TOTAL des lits occupés	559

Les lits disponibles étaient :

	LITS
Maison maternelle	136
Maternité cantonale	3
Maison de santé	144
TOTAL des lits disponibles	283

A la Maison maternelle, 2.559 femmes, (mariées, veuves ou filles-mères célibataires) ont été hospitalisées avec leurs enfants depuis l'ouverture de cette institution. C'est dire les éminents services qu'elle rend et que, si l'Inspection générale a exprimé le regret qu'elle ait été créée dans un établissement fait pour les aliénés, ce n'est pas le principe de la création d'une maison maternelle qu'elle a mis en cause.

CHAPITRE IV

Le Personnel.

Le personnel des établissements nationaux peut être réparti en personnel administratif, médical, enseignant (dans les établissements recevant des enfants), personnel secondaire et subalterne.

Jusqu'à cette dernière année des décrets ou des arrêtés ministériels différents, déterminaient le statut de ces divers personnels. Mais aucune réglementation fixe n'était adoptée ; elle variait essentiellement d'un établissement à un autre et, pratiquement, restait en dehors d'un contrôle efficace de l'Administration supérieure.

Pour l'ensemble du personnel de chaque établissement, des arrêtés ministériels, pris au courant de l'année 1924, ont déterminé, dans chaque catégorie de personnel, le maximum d'emplois autorisés et ont ainsi posé des règles précises auxquelles les établissements sont tenus de se soumettre.

Il n'y a pas lieu de reproduire ici, pour chaque établissement, l'arrêté fixant la composition et le nombre du personnel employé.

Il paraît cependant opportun de donner, pour chacun, le total des emplois existants, de le comparer au nombre des enfants pensionnaires ou des hospitalisés, et d'en tirer les observations qui découlent des investigations effectuées à cet égard par l'Inspection générale.

A) ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DES ENFANTS

1° *Jeunes Aveugles de Paris :*

227 enfants.

Personnel administratif :			
Directeur	1		
Receveur	1		
Économe	1	5	
Secrétaire de direction	1		
Commis	1		
Personnel enseignant	46		
— secondaire et subalterne	48		
TOTAL	99		99

à ce total s'ajoutent les emplois rémunérés au moyen d'indemnités :

Personnel médical	2	
— enseignant	10	
— religieux	3	
TOTAL	15	15
TOTAL général		114

(Arrêté du 2 mai 1924.)

2° *Sourds-Muets de Paris :*

231 enfants.

Personnel administratif :			
Directeur	1		
Économe	1		
Secrétaire de direction	1	4	
Commis	1		
(La recette est commune avec celle des Jeunes Aveugles. Le Receveur est déjà compté avec cet établissement.)			
Personnel enseignant	36		
— secondaire et subalterne	37		
TOTAL	80		80

à ce total s'ajoutent, les emplois rémunérés au moyen d'indemnités :

Personnel médical		2	
— de la clinique	médecins	3	
	infirmière	1	
— religieux		1	
TOTAL		7	7
TOTAL général			87

(Arrêté du 7 mai 1924.)

3° *Sourds-Muets de Chambéry :*

132 enfants (90 garçons, 42 filles).

Personnel administratif :			
Directeur	1		
Receveur-Économe	1	3	
Commis	1		
Personnel enseignant		12	
— chefs d'ateliers ou travaux horticoles		4	
— subalterne		31	
TOTAL		50	50

à ce total, s'ajoutent les emplois rémunérés par des indemnités :

Personnel médical :			
Médecins (1 pour chaque établissement [Chambéry et l'annexe de Pont-de-Beauvoisin])	2	4	
Médecin adjoint	1		
Dentiste	1		
Personnel religieux (1 pour chaque établissement)		2	
Moniteur de gymnastique		1	
TOTAL		7	7
TOTAL général			57

(Arrêté du 11 avril 1924.)

4° *Sourdes-Muettes de Bordeaux :*

179 enfants.

Personnel administratif :			
Directeur	1		
Receveur-Économe	1	5	
Secrétaire de direction	1		
Commis	2		
Personnel secondaire et subalterne		24	
Aumônier		1	
TOTAL		30	30

Personnel rémunéré par des indemnités :

Personnel médical	3	
— congréganiste (professeurs et autres)	40	
Professeurs laïques (2 pour les enfants, 1 pour le personnel : anatomie et physiologie des organes de la parole)	3	
TOTAL	46	46
Emplois divers non rémunérés	6	6
TOTAL général		82

(Arrêté du 16 avril 1924.)

B) ÉTABLISSEMENTS POUR ADULTES

1° *Quinze-Vingts* (clinique comprise) :

Personnel administratif :			
Directeur	1		
Receveur-Économe	1		
Secrétaires de direction	2	8	
Surveillant général	1		
Commis	2		
Secrétaire	1		
Personnel secondaire et subalterne		50	
TOTAL		58	58

Personnel rémunéré par des indemnités :

Personnel médical :			
Médecins (1 à l'hospice, 4 à la clinique)	5		
Chef de laboratoire	1		
Pharmacien	1	20	
Radiologue	1		
Chefs de clinique	4		
Aides	8		
Personnel de la clinique		15	
— divers (1 architecte, 10 concierges des maisons de Paris appartenant à l'hospice)		11	
TOTAL		46	46
TOTAL général			104

(Arrêté du 16 avril 1924.)

2° *Vincennes :*

350 hospitalisés.

Personnel administratif :			
Directeur	1		
Receveur	1		
Économe	1	8	
Secrétaire	1		
Commis	4		
Personnel secondaire et subalterne		106	
TOTAL		114	114

Personnel rémunéré par des indemnités :

Personnel médical	6	
— divers	2	
TOTAL	8	8
TOTAL général		122

(Arrêté du 7 mai 1924.)

Annexe Vacassy :

15 hospitalisés en moyenne.

Personnel subalterne et secondaire	8	

(Arrêté du 7 mai 1924.)

3° *Le Vésinet :*

347 hospitalisés.

Personnel administratif :

Directeur	1	5	
Receveur	1		
Économe	1		
Secrétaire	1		
Commis	1		
Personnel secondaire et subalterne	72		
TOTAL	77		77

Personnel rémunéré au moyen d'indemnités :

Personnel médical	5	
— divers (1 ingénieur-conseil)	2	
TOTAL	7	7
TOTAL général	84	

(Arrêté du 3 mai 1924.)

4° *Dufresne-Sommeiller :*

105 hospitalisés.

Personnel administratif :

Directeur	1	3	
Receveur	1		
Commis	1		
Personnel congréganiste (sœurs de la Passion de Marseille)	8		
— secondaire et subalterne	11		
TOTAL	22		22

Personnel rémunéré par des indemnités :

Personnel médical (2 médecins, 1 chirurgien)	3	
— religieux (aumônier)	1	
TOTAL	4	4
TOTAL général	26	

(Arrêté du 30 décembre 1924.)

5° *Maison nationale de Saint-Maurice :*

539 hospitalisés.

Personnel administratif :

Directeur	1	11	
Receveur	1		
Économe	1		
Secrétaire	1		
Commis	7		
Personnel secondaire	14		
— subalterne (6 ouvriers de métier, 18 infirmiers et infirmières-chefs, 155 infirmiers et infirmières, 43 servants et servantes	222		
TOTAL	247		247

Personnel médical régi par des statuts spéciaux :

Médecins (2 pour l'asile, 1 pour la maison maternelle)	3	4	
Pharmacien	1		4

Personnel rémunéré par des indemnités :

Médecin assistant (maternité du canton)	1	
Internes	3	
Sages-femmes	3	
Aumônier	1	
TOTAL	8	8
TOTAL général	259	

(Arrêté du 1er mai 1924.)

C) ÉTABLISSEMENTS QUI NE SONT PAS A PROPREMENT PARLER DES ÉTABLISSEMENTS NATIONAUX

1° *Asile de la Providence :*

110 hospitalisés.

Personnel administratif :

Directeur	1	2	
Économe	1		
Personnel congréganiste (religieuses de la charité de Nevers)	12		
— subalterne	22		
TOTAL	36		36

Personnel rémunéré par des indemnités :

Personnel médical	1	
— religieux (aumônier, organiste, enfant de chœur)	3	
TOTAL	4	4
TOTAL général	40	

2° *Établissement Kœnigswater :*

27 enfants.

Personnel administratif :		
Directeur	1	3
Receveur	1	
Économe	1	
Personnel enseignant (1 instituteur, 1 surveillant)	2	
— subalterne	8	
— auxiliaire	5	
TOTAL	18	18
TOTAL général		18

Il est bon de noter que l'établissement dispose d'une exploitation agricole de 110 hectares, sur laquelle, concurremment avec les enfants, une partie de ce personnel est employé.

L'examen de ces divers tableaux schématisés permet d'instructives comparaisons, en ce qui concerne aussi bien les diverses catégories du personnel que le nombre d'employés affectés à chacune de ces catégories.

PERSONNEL ADMINISTRATIF

Pour le personnel administratif, en dehors du directeur existant dans chaque établissement, aucune uniformité n'existe. Sans que l'importance de l'établissement, son caractère d'enseignement ou d'hospitalisation pure et simple (enfants ou adultes) aient été pris en considération, il y a tantôt un receveur et un économe ; tantôt un directeur-économe, alors que le receveur est chargé uniquement de la recette ; tantôt un receveur fait la recette de deux établissements ; tantôt, enfin, un seul fonctionnaire assure à la fois la recette et l'économat.

Malgré la réunion entre les mêmes mains de ces deux fonctions, et la suppression ainsi réalisée du contrôle du comptable-deniers sur le comptable-matières et réciproquement, il n'est pas apparu à l'usage que le bon fonctionnement de l'établissement ait à souffrir de pareil système. Les quelques établissements où la recette et l'économat sont confiés au même fonctionnaire sont, en général, aussi bien administrés que les autres ; certains, Chambéry, notamment, le sont avec un souci de ménager les deniers publics, qui n'apparaît pas toujours dans les établissements où un fonctionnaire consacre tout son temps à l'économat et un autre à la recette.

Dans des établissements de premier plan, aussi bien par le nombre des hospitalisés que par le montant de leur budget, il n'existe pas de secrétaire de direction, alors que dans l'établissement voisin, de moindre importance, le directeur est assisté de ce collaborateur, et que, dans d'autres, un commis, moyennant une indemnité spéciale, est chargé de ces fonctions. Ou le secrétaire

de direction est utile, et il est nécessaire d'en nommer un, ou il est inutile, et alors le poste n'a pas à être institué. Il semble anormal en tout cas d'avoir des secrétaires de direction de première et de deuxième zone, ces derniers étant des commis à qui sont données, non pas le titre, mais des indemnités destinées principalement à améliorer leur situation matérielle.

A l'Hospice national des Quinze-Vingts, il y a un secrétaire de direction à l'hospice proprement dit, un secrétaire de direction à la clinique. Le directeur étant le même, le secrétaire de direction doit être aussi le même pour les deux organismes. La présence de deux secrétaires de direction n'est pas justifiée ; dans d'autres établissements plus importants et ayant des services très divers, comme à Saint-Maurice, il n'y a qu'un seul secrétaire de direction, ce qui est conforme au statut des établissements nationaux. S'il est nécessaire que la clinique ait un employé spécial, pour s'occuper principalement de l'organisation des consultations, de la délivrance des certificats médicaux, de l'orientation des malades vers les divers services, etc., il n'est pas utile que cet employé ait rang de secrétaire de direction. A la première occasion cet emploi doit être transformé, et, l'économie qui en résultera, permettra, sans augmentation de crédits, de créer un nouveau poste d'infirmier de salle, beaucoup plus indispensable à la clinique. De même, à côté des deux commis prévus à l'arrêté ministériel, le personnel administratif compte un employé secrétaire, dont la situation doit aussi être mise en règle avec le statut général des établissements nationaux, qui ne connaît que les commis aux écritures et, exceptionnellement, une secrétaire-dactylographe (voir décret de 1920).

Certains établissements possèdent des commis en nombre disproportionné de leurs besoins, alors que d'autres n'en ont pas suffisamment. Là encore une règle précise devrait présider à la répartition de ces emplois. Pour la recette et pour l'économat, comme pour le secrétariat, le nombre des commis devrait être fixé d'après celui des pensionnaires ou des hospitalisés, et d'après le caractère de l'établissement. Il est anormal de voir, aux Sourds-Muets de Paris, 4 commis pour 230 élèves ; à Vincennes 4 commis pour 350 hospitalisés (365 avec Vacassy) ; 2 commis à Bordeaux pour 179 élèves, alors que Chambéry pour 132 n'a qu'un seul commis et pas de secrétaire de direction, que le Vésinet avec 350 convalescentes en a aussi un seul et que, jusqu'à ces derniers mois, cet établissement n'avait pas non plus de secrétaire de direction.

Le personnel administratif supérieur, d'une façon générale, est à la hauteur des fonctions qu'il assume. On ne s'improvise pas directeur, receveur ou économe d'un établissement national. Depuis la guerre c'est une vérité qui a fini peu à peu par percer. Divers décrets, dont le plus récent est du 3 novembre 1922, ont limité, dans les nominations, le choix en dehors des cadres spécialisés.

Actuellement, si le principe de nomination directe, sans critérium de capacité ou de compétence, est encore inscrit dans le décret, il

convient de remarquer que cette modalité n'intervient plus qu'une fois sur quatre.

En effet, un poste de directeur sur quatre est obligatoirement réservé aux chefs de bureau et aux sous-chefs de bureau de classe exceptionnelle du Ministère de l'Hygiène, inscrits sur une liste spéciale d'aptitude après demande préalable; deux postes sur quatre sont réservés aux receveurs, receveurs économes et économes des établissements nationaux, inscrits sur la liste d'aptitude. Il ne reste donc qu'un poste sur quatre qui ne comporte pas de conditions réglementaires.

De même, un poste de receveur-économe, de receveur ou d'économe, est réservé, dans la proportion d'un poste sur quatre, aux rédacteurs principaux et aux commis d'ordre principaux du Ministère, inscrits sur une liste d'aptitude; deux postes sur quatre sont attribués aux secrétaires de direction et aux commis aux écritures, inscrits sur la liste d'aptitude.

Le choix se trouve ainsi très réduit; il est même à souhaiter, étant donné la minutie un peu spéciale de l'emploi de receveur-économe, de receveur ou d'économe, que la presque totalité des vacances de cette sorte, au lieu de la moitié seulement, soit réservée aux fonctionnaires de carrière qui auraient ainsi un précieux encouragement.

Pour l'emploi de directeur, il semble difficile d'aller plus loin que le décret aujourd'hui en vigueur. Il faut, en effet, laisser la porte ouverte à un candidat particulièrement méritant. Mais n'y a-t-il pas lieu de craindre qu'à la faveur de cette dérogation, il n'y ait des nominations contestables?

L'Inspection se borne à remarquer que le personnel supérieur des établissements nationaux, dans sa majorité, et malgré sa diversité d'origine, fait des efforts méritoires pour sauvegarder les intérêts dont il a la charge et pour apporter des améliorations au fonctionnement des établissements qui lui sont confiés.

En ce qui concerne le traitement et les indemnités diverses, un décret du 6 novembre 1923 a donné aux directeurs une indemnité de fonctions analogue à celles accordées aux fonctionnaires supérieurs des administrations centrales; mais les receveurs-économes, les économes et les receveurs ont été exclus du bénéfice de cette indemnité.

Une anomalie, que l'Inspection générale a pu relever en cours de tournée, est la situation faite aux secrétaires de direction. Alors que le choix direct du Ministre est limité à un emploi sur quatre pour les autres emplois supérieurs, là, et on ne voit pas pour quelles raisons, alors qu'au contraire l'emploi de secrétaire de direction permet de faire l'apprentissage utile de l'emploi de directeur, ce choix est plus étendu. Un poste sur deux appartient à la nomination directe du Ministre, un poste sur deux étant attribué à un commis inscrit au tableau d'aptitude. Pratiquement, peu de commis ont des chances d'arriver à cet emploi, et leur carrière, de ce côté, se trouve sans grand avenir.

D'autre part, la différence est très grande au point de vue pécuniaire entre les secrétaires de direction et les receveurs et les économes. Autrefois une différence de 500 francs par an seulement séparait ces fonctions ; avec le régime actuel des traitements, la différence est de 3.000 francs. Et cependant un secrétaire de direction d'un établissement important comme Saint-Maurice a autrement de travail qu'un receveur d'une institution de population moyenne.

Les commis aux écritures, détachés soit à la recette, soit à l'économat, soit au secrétariat de la direction, sont aujourd'hui exclusivement recrutés parmi les candidats militaires. Il a été constaté trop souvent que ces commis, pour être classés, ont passé des examens véritablement trop faciles, ne concordant pas avec l'instruction générale nécessaire dans cet emploi ; certains d'entre eux ne sont à même d'y rendre aucun service, alors qu'ils trouveraient une utilisation plus en rapport avec leurs aptitudes dans des emplois secondaires ou subalternes. Cette situation doit retenir l'attention, surtout maintenant que les commis ont des facilités nouvelles pour accéder aux emplois supérieurs. Il serait fâcheux que, par suite de leur insuffisance professionnelle, ils ne puissent profiter des dispositions prises en leur faveur et que les tours les concernant pour l'avancement soient annulés, au bénéfice de candidats nommés directement et ne provenant pas de l'administration.

En 1913, l'Inspection générale, examinant la situation pécuniaire des divers fonctionnaires administratifs, avait exprimé le désir que les traitements fussent proportionnés, dans une certaine mesure, à l'importance de l'établissement, et qu'un receveur ou un économe, nommé dans un établissement pût aller en avancement, avec un traitement plus élevé, dans un établissement plus important. La situation, signalée à cette époque, est restée la même et l'Inspection générale croit devoir renouveler le vœu qu'elle avait jadis soumis à l'administration supérieure.

Au point de vue des traitements leur quotité est fixée par le décret du 21 août 1920. Les échelles sont les suivantes:

Directeurs : 14.000 à 16.000 francs, en 3 échelons,
Receveurs-économes : 9.000 à 14.000 francs en 7 échelons,
Receveurs ou économes : 8.000 à 13.000 francs en 7 échelons,
Secrétaires de direction : 6.500 à 10.000 francs en 7 échelons,
Commis aux écritures : 5.000 à 6.000 francs en 7 échelons.

Tous ces traitements sont diminués de 1.000 francs pour les fonctionnaires de même grade des établissements de province (Chambéry, Bordeaux, Dufresne-Sommeiller).

Il est à noter que, pour les retraites, ce personnel doit bénéficier des avantages prévus par la loi du 14 avril 1924, ainsi qu'il résulte des engagements formels pris au moment de la discussion de la loi, et confirmés par une lettre du Ministre des Finances du 10 juin dernier. Il est juste, par réciprocité, qu'il soit soumis à la même réglementation que les fonctionnaires ordinaires de l'État.

Pour ceux-ci notamment, la limite d'âge est fixée, en principe, à soixante ans. Il semble que dans les établissements nationaux, où la plupart des emplois exigent une grande activité intellectuelle et physique cette même limite d'âge doive être fixée. Il ne faut plus revoir des directeurs, des receveurs, des économes, des secrétaires de direction entrés dans l'administration à cinquante ans passés, qui, pour avoir leur trente ans de services, ouvrant des droits à la retraite, émettent la prétention de rester en fonctions jusqu'à quatre-vingts ans; il ne faut pas non plus que des carrières de directeur ou d'économe commencent à soixante ans, alors que dans les administrations de l'État cet âge marque le terme des fonctions administratives.

PERSONNEL MÉDICAL

Seule, la Maison de Saint-Maurice possède des médecins résidants, 2 pour les aliénés et 1 pour la maison maternelle; elle possède aussi des sages-femmes.

Il est à remarquer que dans cet établissement la situation matérielle des médecins aliénistes et celle du médecin affecté à la maison maternelle est très différente. Les médecins aliénistes, plus anciens, nommés après concours, ont des traitements en moyenne inférieurs à celui fixé pour le médecin de la maison maternelle ; la médecine infantile est mieux payée que la médecine des affections mentales. Que ces deux catégories de médecins n'aient pas le même statut, c'est entendu; mais que du moins il n'y ait pas entre eux une différence trop marquée dans leurs émoluments, d'autant qu'ils doivent les uns et les autres tout leur temps et toute leur activité à l'établissement.

Dans les autres établissements nationaux, le personnel médical assure soit des visites régulières aux hospitalisés adultes ou aux enfants pensionnaires, soit le service des consultations annexes.

Nommés par le Ministre, parfois après concours, le personnel médical des établissements nationaux est composé de praticiens du plus haut mérite; ceux des Quinze-Vingts, des Jeunes-Aveugles, des Sourds-Muets de Paris, notamment, ont une autorité scientifique qui a souvent dépassé nos frontières.

Les indemnités qui leur sont allouées sont très variables. Certaines sont de 1.200 francs par an et même moins, d'autres atteignent 8.000 francs. Ces indemnités, analogues à celles données aux médecins des hôpitaux des grandes villes ne sauraient être considérées comme rémunérant les services proprement dits des médecins, mais comme compensant en partie leurs déplacements. Il est excessif dans ces conditions de les porter à un quantum élevé, d'autant que les intéressés ne viennent à l'établissement qu'une heure ou deux par jour, souvent même un jour sur deux.

A côté des médecins, quelques établissements nationaux ont des internes. Si à Saint-Maurice et à Vincennes, les internes présentent

toutes garanties, dans d'autres établissements ils ont été nommés au hasard, et ne font pas preuve de compétence, quelques fois même de dévouement professionnel. Il serait souhaitable, que là où leur présence est utile, les internes, hommes ou femmes, fussent recrutés dans les mêmes conditions que les internes des hôpitaux des grandes villes, et que ces fonctions fussent réservées à des étudiants ou étudiantes de nationalité française.

De même, le remplacement des internes doit être strictement réglementé. Il est inadmissible que dans un établissement national de bienfaisance un interne puisse rester absent pendant quatre mois, et fasse agréer comme remplaçante une doctoresse de Faculté étrangère, ne pouvant invoquer comme études médicales françaises que sa présence plus ou moins régulière à des cours de psychiâtrie en Sorbonne.

PERSONNEL ENSEIGNANT

Ce personnel est en fonctions dans les établissements de Sourds-Muets et de Jeunes-Aveugles. Étant données les différences séparant ces institutions il est indispensable d'examiner, successivement pour les unes et pour l'autre, la situation respective du personnel enseignant.

a) *Institutions de Sourds-Muets*. — A Paris comme à Chambéry et au Pont-de-Beauvoisin, l'enseignement intellectuel est donné par des professeurs ayant fait des études approfondies et possédant des diplômes spéciaux. Dans leur situation matérielle un certain nombre de remarques ont été faites par l'Inspection générale.

Les professeurs touchent des traitements distincts, suivant qu'ils sont en exercice à Paris ou à Chambéry. A Chambéry, les professeurs, détachés de Paris et versant à la retraite à la caisse de cette dernière institution, ont la même situation matérielle que les professeurs spécialement affectés à l'Institution de Chambéry ou à son annexe du Pont-de-Beauvoisin. Les différences de situation pécuniaire entre un professeur de Paris et un professeur de Chambéry, avec les péréquations de traitements en cours de réalisation, atteignent jusqu'à 3.000 francs par an, au détriment des professeurs de Chambéry.

C'est là un désavantage marqué qui atteint les professeurs de Chambéry; pour améliorer leur situation matérielle, et surtout augmenter le montant de leur retraite, ils ont un intérêt évident à s'en aller à Paris, et l'Institution de Chambéry risque de se trouver sans professeurs expérimentés.

Au surplus, les péréquations récentes, (assimilation avec les professeurs des classes primaires des lycées, et encore cette assimilation n'a-t-elle pas été officiellement proclamée) sont liées à la prospérité financière des établissements; alors qu'à Paris elles étaient en partie, au moment des grandes vacances, payées au personnel enseignant, elles ne l'étaient pas à cette date à Chambéry ; d'où une nouvelle différence de situation matérielle.

Qu'ils soient en fonctions à Paris ou à Chambéry, les professeurs, hommes ou femmes, des institutions de Sourds-Muets, possédant la même formation professionnelle, passent les mêmes examens, obtiennent les mêmes diplômes; il est logique, il est légitime (réserve faite bien entendu des indemnités spéciales afférentes à la résidence de Paris, ou à des travaux suppplémentaires qu'effectuent certains professeurs de la rue Saint-Jacques), de leur conférer des avantages pécuniaires, à peu près identiques, d'autant qu'au point de vue de l'enseignement ils sont soumis aux mêmes obligations. L'Inspection générale pense très justement qu'il ne doit pas y avoir égalité complète de traitements entre Paris et Chambéry, ainsi, d'ailleurs, qu'il est admis pour les professeurs d'autres ordres d'enseignement (Facultés, lycées, écoles primaires supérieures) exerçant à Paris ou en province; elle demande toutefois que les différences ne soient pas très élevées, pour éviter que les institutions de province ne perdent leurs bons éléments enseignants au grand avantage des enfants placés à Paris, mais au détriment de ceux placés par leurs familles dans les établissements de province.

Actuellement, le nombre des professeurs en fonctions est juste assez élevé pour les besoins. Les classes ne devraient pas compter plus de dix à douze élèves; cependant ces chiffres sont quelquefois dépassés. Pour quels motifs de nouveaux professeurs ne sont-ils pas nommés quand les nécessités de l'enseignement l'exigent ?

Jusqu'à cette année, les traitements des professeurs étaient supérieurs à ceux des simples instituteurs ou institutrices, mais inférieurs à ceux des professeurs d'écoles primaires supérieures. Or, à la sortie de l'École normale, quatre années de travail assidu étaient encore nécessaires avant de posséder le diplôme conférant le titre de professeur de Sourds-Muets. Les meilleurs sujets de l'enseignement primaire cherchaient à passer dans les écoles primaires supérieures plutôt que de se spécialiser dans une profession plus pénible et en même temps moins rémunératrice.

La péréquation, établie sous condition, mais à la veille d'être réalisée, avec les traitements des professeurs des classes élémentaires des lycées, légèrement inférieurs à ceux des professeurs d'écoles primaires supérieures, permettrâ, il faut l'espérer, un nouveau recrutement des professeurs. Mais un accord est nécessaire avec le Ministère de l'Instruction publique pour effectuer ce recrutement. Au sortir des écoles normales d'instituteurs ou d'institutrices, quelques élèves, au lieu d'être nommés adjoints ou adjointes dans des hameaux reculés, devraient être détachés à Paris ou à Chambéry comme surveillants ou surveillantes; en suivant les classes, en travaillant avec les professeurs, ils apprendraient les premières notions de l'enseignement spécial des sourds-muets; ensuite, des cours organisés à l'Institution de Paris leur apporteraient le complément de formation théorique et pratique indispensable. Il faudrait que dans les écoles normales ce débouché fût porté à la connaissance des

élèves-maîtres ou maîtresses. Si, néanmoins, les candidats ne sont pas nombreux, il sera temps de leur assurer une situation pécuniaire plus avantageuse et d'assimiler, au point de vue de traitements, les professeurs de sourds-muets aux professeurs d'écoles primaires supérieures. En tout cas, l'Inspection générale, en ce qui la concerne, estime que cette importante question du recrutement des professeurs doit, sans tarder, être mise à l'étude et résolue.

A Bordeaux, l'enseignement est donné par les Sœurs de la Charité de Nevers; la congrégation assure elle-même le recrutement de ses professeurs. Les méthodes ne sont pas tout à fait semblables à celles des autres institutions nationales, mais n'en restent pas moins excellentes quant aux résultats.

Dans un autre ordre d'idées, il convient de remarquer qu'aucune inspection des professeurs n'est effectuée au point de vue pédagogique. Les Inspecteurs généraux qui, en 1924, ont visité les institutions, ont bien assisté à des classes, mais ils n'ont pas la spécialisation nécessaire pour donner en matière d'enseignement des conseils qui, parfois, seraient profitables aux professeurs et aux études. Un directeur d'institution n'est pas non plus qualifié pour cela, tant que son rôle est un rôle uniquement administratif, et avec le mode de recrutement actuel il ne peut être étendu à l'enseignement; très rares, au surplus, sont ceux qui, comme le directeur des Sourds-Muets de Paris, portent leur attention de ce côté et cherchent à se mettre au courant des questions de pédagogie pratique. Il serait intéressant de faire visiter chaque année, au point de vue de l'enseignement, les diverses classes de chaque institution par une personnalité technique. Un Inspecteur général de l'Instruction publique, après entente avec le Ministère, pourrait être spécialement chargé de cette inspection.

De même, dans les institutions, sous la direction du plus ancien des professeurs, il peut être intéressant de réunir tous les trimestres les professeurs pour tenir une espèce de conférence pédagogique, où serait traitée par l'un d'eux une question touchant à l'enseignement ou à la situation des élèves. A l'occasion de cette conférence, le directeur pourrait très utilement provoquer de l'assemblée des professeurs un avis compétent sur certaines questions les intéressant directement (horaires des classes et études, fournitures scolaires, etc...).

Les anciens règlements, notamment celui de 1864 pour l'Institution de Chambéry, instituaient en matière d'enseignement l'autorité du plus ancien des professeurs. Cette autorité, là où il n'y a pas d'inspecteur des études, gagnerait à être établie. Les directeurs pourraient s'appuyer souvent sur l'autorité du plus ancien professeur, qui deviendrait pour lui un conseiller technique et un auxiliaire appréciable.

A côté des professeurs donnant aux sourds-muets l'enseignement intellectuel, les professeurs techniques sont chargés de l'enseignement manuel.

Les professeurs techniques ont des situations très différentes de celles prévues pour les professeurs enseignant proprement dits. Toutefois une péréquation des traitements leur a été appliquée. Pour Paris les traitements varient de 4.800 à 9.500 francs par an ; pour Chambéry de 4.700 à 6.200 francs. Ils ont droit de plus à tout ou partie des avantages en nature.

De l'un à l'autre, les traitements sont dissemblables sans qu'on voie pour quels motifs. Le chef jardinier, professeur d'horticulture, gagne moins comme traitement de début que le chef d'atelier des tailleurs ou des menuisiers. D'autre part, à Chambéry, par exemple, le chef de culture, distinct du chef jardinier, qui dirige toute l'importante exploitation agricole et qui dresse les élèves à la culture de la terre, n'est pas considéré comme professeur technique et est classé dans le personnel subalterne comme un simple domestique.

Parallèlement, la maîtresse de couture de l'Institution du Pont-Beauvoisin, qui dirige l'atelier de couture pour les jeunes filles, n'est pas considérée comme professeur chef d'atelier, mais touche une rémunération annuelle analogue à celle versée au personnel subalterne dans lequel elle est également classée.

Les classements effectués sont arbitraires et méritent d'être à nouveau revus. Autant que possible il faudrait faire des situations à peu près identiques pour les emplois de même nature dans les diverses institutions.

b) *Professeurs des Jeunes Aveugles*. — Les professeurs des Jeunes-Aveugles, aussi bien hommes que femmes, sont tantôt voyants, tantôt aveugles eux-mêmes. Leur situation, au point de vue des traitements, est loin d'être aussi avantageuse que celle des professeurs sourds-muets. Aucune péréquation ne leur a été jusqu'à maintenant appliquée. Et cependant, dans l'exercice de leurs fonctions particulièrement délicates, ils font preuve des plus grands mérites.

Leur nombre, comparé au nombre des enfants peut paraître exagéré ; il ne faut pas oublier toutefois que l'enseignement est donné dans des conditions toutes spéciales, et qu'à cet égard aucune assimilation complète ne peut être faite avec l'enseignement donné aux voyants.

Leur recrutement se fait facilement, en ce qui concerne du moins les professeurs aveugles ; pour eux, aucune des craintes exprimées pour les professeurs de sourds-muets ne paraît justifiée.

PERSONNEL SECONDAIRE ET SUBALTERNE

En dehors des professeurs de travaux manuels et des chefs d'atelier, que l'Inspection générale, comme il est dit plus haut, estime devoir être rattachés au personnel enseignant dont ils forment une catégorie spéciale, le personnel secondaire et subalterne comprend, suivant les établissements, des surveillants, des surveillantes, des

infirmiers, des infirmières, des préposés et servants, des servantes, des femmes de service, des concierges, des ouvriers de métier etc.

La plus grande variété existe dans les appellations données et dans les classements effectués par les divers arrêtés ministériels.

Les chefs d'atelier sont classés à Paris dans le personnel enseignant, alors qu'à Chambéry ils sont classés dans le personnel secondaire. Les concierges font partie du personnel secondaire, alors que les cuisiniers en chef sont fréquemment classés dans le personnel subalterne ; dans le personnel subalterne sont généralement classés les dépensiers, alors qu'ils sont une des chevilles ouvrières des établissements.

Le terme d'infirmier ou d'infirmière est pris dans un sens différent d'un établissement à un autre. Les infirmières et infirmiers font partie du personnel subalterne, et sont mis sur le même pied que les servants ou servantes. Déjà en 1913, l'Inspection générale avait signalé cette situation et demandé de les comprendre dans le personnel secondaire, pour rehausser leur prestige et les attacher davantage à l'établissement.

En dehors de Saint-Maurice où les infirmiers et infirmières exercent véritablement les fonctions attachées habituellement à ce titre, partout ailleurs il faut reconnaître que le titre couvert de ce nom ne correspond guère à l'emploi. Au Vésinet, notamment, il y a des infirmières, appelées même infirmières en chef, qui s'occupent surtout de travaux intérieurs de propreté et commandent, non des infirmières, mais des servantes. Aucune d'elles n'est diplômée ; on arrive infirmière en chef soit directement, soit après avoir passé quelques années dans l'emploi de servante. Les véritables infirmières, susceptibles de donner des soins aux convalescentes, sont appelées surveillantes ; aucune non plus n'est diplômée, à l'exception de la surveillante en chef. Dans le même établissement, il y a des emplois de surveillants hommes dont les attributions ne correspondent guère à celles exercées par les surveillantes ; il y a aussi des sous-surveillants, emplois non prévus par les réglements, et conférés à des préposés particulièrement méritants.

Il y aurait intérêt à reprendre pour chaque emploi la classification indiquée dans les arrêtés ministériels fixant le personnel affecté à chaque établissement et à établir des règles de classement à peu près uniformes, en tenant compte, bien entendu, du caractère spécial à chacun des établissements.

De même, rares sont les établissements nationaux où un statut est accordé au personnel secondaire et subalterne. C'est là une lacune qui doit sans tarder être comblée.

La loi de huit heures est appliquée en principe, mais son application diffère. Certains établissements comptent, dans les huit heures, l'heure du repas pris en commun dans un réfectoire, loin de la présence des hospitalisés ; dans d'autres, la simple présence, même sans travail, suffit à remplir une partie de la journée, ce qui est également abusif. D'autres sont plus stricts et répartissent le

travail de manière à ce que les huit heures soient effectivement occupées par un travail véritable.

Pour les établissements ayant une exploitation agricole, les huit heures ne sont pas appliquées au personnel de culture ; pendant l'été celui-ci dépasse largement le maximum fixé pour les autres corps de métiers. Par contre, durant l'hiver, il peut compenser en partie le travail supplémentaire effectué.

Dans certains établissements le personnel secondaire et subalterne est assuré contre les accidents professionnels ; dans d'autres, aucune mesure de ce genre n'a été prise ; et en cas d'accident, l'établissement serait directement responsable.

Dans les établissements d'enseignement (sourds-muets et aveugles) les surveillants des enfants dans les dortoirs, les études, les promenades, sont tantôt classés dans le personnel secondaire (avec les concierges), tantôt dans le personnel subalterne (avec les domestiques). Ce n'est pas la manière de leur donner de l'autorité, ni d'assurer leur stabilité.

Au point de vue des appointements, ils varient d'un établissement à l'autre, d'un emploi à l'autre. En principe, pour les dernières catégories d'emplois, le traitement est, au minimum, de 1.800 francs par an, et il monte jusqu'à 5.000 francs. Ces appointements s'entendent avec tout ou partie des avantages en nature, logement, chauffage, blanchissage, éclairage, nourriture. Souvent, quand pour une raison quelconque l'un de ces avantages n'est pas attribué, des indemnités compensatrices sont alors accordées.

Le paiement des indemnités de cherté de vie et de résidence (s'il s'agit du personnel bénéficiant en général de la totalité des avantages en nature), est effectué sans règle uniforme. Certains établissements payent la totalité des indemnités, d'autres la proportionnent et la réduisent suivant les avantages en nature effectivement reçus.

Pour les retraites, le personnel secondaire et subalterne fait des versements à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse ou aux Retraites ouvrières. Parfois, le personnel secondaire, et c'est surtout ce qui le distingue du personnel subalterne, bénéficie de retraites versées par l'établissement. Là encore, la différence de traitement d'un établissement à un autre n'est pas justifiée.

Pour les congés, des constations analogues ont été faites. En dehors du congé annuel, tantôt de vingt et un jours, tantôt de trente jours, rien n'est prévu pour les congés exceptionnels. Pour les femmes en couches, Saint-Maurice donne en congé payé deux mois avant et deux mois après l'accouchement, alors qu'ailleurs on s'en tient aux prescriptions de la loi du 17 juin 1913 (quatre semaines avant, quatre semaines après, de repos pour la mère). Les congés de maladie avec traitement varient d'un établissement à un autre. Dans certains, un employé ayant six mois de congé de maladie a encore droit à un mois de congé annuel ordinaire. Pour le mariage, pour le décès des proches parents, rien également n'est déterminé. Pour les tuberculeux, et la question a son importance dans les établissements d'enfants, rien

n'est encore défini. Chaque situation est réglée quand elle se présente, et souvent très différemment d'une maison à une autre.

Comme l'écrivait, en 1913, M. l'Inspecteur général Constantin « il conviendrait que les établissements nationaux fussent dotés, au point de vue du personnel, d'une organisation dont auraient à s'inspirer les autres établissements de bienfaisance ». Cette remarque a sa valeur encore aujourd'hui, l'Inspection générale appelle à nouveau sur ce point l'attention de l'Administration supérieure.

PERSONNEL AUXILIAIRE

Les arrêtés ministériels fixant pour chaque établissement la composition du personnel, laissent sous silence le nombre des auxiliaires. Ceux-ci, embauchés à la journée, au moment des travaux spéciaux, ou pour parer à des situations fortuites, ne font pas partie des cadres de l'établissement.

La tournée de 1924 a révélé que, si dans la plupart des établissements nationaux aucun abus n'était fait de l'emploi de personnel auxiliaire, dans quelques-uns, par contre, le nombre d'auxiliaires employés était véritablement exagéré.

Au Vésinet, notamment, lors du passage de l'Inspecteur général au mois d'avril, 38 auxiliaires, en plus du personnel normal, étaient employés (22 hommes, 16 femmes). Sur ces 38 unités, 6 étaient, en fait, des employés permanents en service depuis plus de dix ans ; un était dans l'établissement depuis 1878, un autre depuis 1898, un autre depuis 1899. Ceux qui avaient trois à quatre ans de présence effective étaient nombreux. Quelques-uns d'entre eux étaient logés dans l'établissement.

En moyenne, ces 38 journaliers et journalières étaient employés pendant 313 jours par an et étaient répartis :

1 femme, 4 hommes à la cuisine ;
4 hommes aux chaudières et au chauffage ;
9 hommes au jardin et au potager ;
20 hommes et femmes à la buanderie et à la lingerie ;
4 hommes et femmes à des services divers.

S'il est vraisemblable que, pour le chauffage d'hiver, comme pour la mise en état du jardin, des auxiliaires peuvent être indispensables à certaines époques de l'année, il est inadmissible, en plus du personnel réglementaire de la buanderie et de la lingerie, de voir affectées, toute l'année, à ces services, 20 personnes.

Pareil procédé permet d'échapper aux compressions de personnel que les nécessités budgétaires ordonnent de réaliser, et aussi d'éluder la loi sur les emplois réservés. Il est irrégulier et ne saurait être toléré, à moins bien entendu qu'il ne s'agisse de fonctions dans lesquelles un employé à demeure serait inutile, et où il est plus économique, budgétairement, de payer à la journée des auxiliaires quand le besoin s'en fait sentir pour certains services. Mais alors

ces emplois d'auxiliaires devraient être fixés par les arrêtés déterminant la composition du personnel.

Au Vésinet, pour masquer le procédé, les sommes destinées à rémunérer ce personnel auxiliaire figuraient dans le budget sous le même article que celui correspondant aux gratifications données aux hospitalisées; mais, par exemple, pour 1923, alors que 2.365 francs étaient distribués dans ce dernier but, près de 80.000 fr. (79.901 fr.) avaient servi à payer des auxiliaires à demeure.

S'il y a parfois abus dans l'emploi de personnel auxiliaire, par contre, dans certains établissements, soumis ceux-là au contrôle des dépenses engagées, il y a des difficultés en sens opposé. C'est ainsi qu'à la Maison nationale de Saint-Maurice, tandis que les employés des cadres touchent leur traitement, même s'ils n'assurent pas leur service, par exemple, en congé de maladie pouvant aller jusqu'à six mois, aucun employé auxiliaire n'est pris pour les remplacer. D'où des complications dans la répartition des heures de travail du personnel restant et nécessité de rechercher des expédients, susceptibles de nuire à la bonne marche des services, en vue de suppléer les absents.

Situation spéciale des Asiles de la Providence et Kœnigswater.

A la Providence, la situation du personnel n'appelle pas d'observations spéciales. 11 sœurs et 22 servantes sont chargées des divers services, sous l'autorité d'un administrateur, d'un receveur-économe, d'un secrétaire.

Pour l'Asile Kœnigswater, l'inspection faite en 1924 a permis de constater qu'un certain nombre des observations générales concernant le personnel, peut lui être judicieusement appliqué.

L'établissement a à sa tête un directeur, nommé par la Commission administrative, qui a un traitement net de 9.000 francs, plus 4 p. 100 sur le montant des ventes des produits de l'exploitation agricole. Ce directeur choisi sans l'intervention de l'Administration supérieure, en raison de ses connaissances agricoles, est un chef d'exploitation plutôt qu'un directeur d'établissement d'enfants. Sa rémunération sur les produits de l'exploitation est fixée sans tenir compte des prix de revient; le directeur est simplement intéressé à vendre cher, et non pas, ce qui serait plus logique, au bénéfice net laissé par l'exploitation.

A côté du directeur, l'Asile Kœnigswater possède un receveur, un économe, une institutrice, une surveillante, une lingère, une cuisinière, une buandière, etc., au total 18 personnes pour 27 enfants présents. Il y a bien, annexée à l'établissement, une exploitation agricole d'une centaine d'hectares, mais il convient de remarquer que 12 de ces enfants ne sont autre chose que des domestiques agricoles, embauchés à des conditions singulièrement désavantageuses (en se plaçant au point de vue de l'intérêt des enfants), puisque leur

salaire mensuel est en moyenne de 30 francs, alors que, dans la région, pour des enfants d'âge analogue, il est quatre à cinq fois plus élevé.

Avantages en nature.

Le personnel administratif, le personnel secondaire et subalterne, ont droit, en plus des traitements, à un certain nombre d'avantages en nature.

Pour les uns, c'est le logement, l'éclairage, le chauffage; pour les autres c'est la nourriture; pour d'autres, c'est l'ensemble de tous ces avantages auxquels s'ajoutent encore le blanchissage et, parfois, la distribution de vêtements de travail.

Quand les avantages en nature ne peuvent pas être donnés par l'établissement lui-même (éclairage et chauffage notamment), des arrêtés anciens déterminent comment ils seront compensés. A cet égard, il est archaïque de continuer pour le chauffage et l'éclairage, à compter en stères de bois, en litres d'huile ou en bougies. Il serait préférable de fixer une somme précise, dans les limites de laquelle les intéressés auraient le droit de se faire livrer par l'économe, du bois, du charbon ou du pétrole.

Les quantités allouées sont d'ailleurs très élevées, et, en pratique, il arrive qu'au lieu d'être données, elles sont compensées par la somme représentant leur valeur marchande. Dans certains établissements, où sont installés le chauffage central et l'éclairage électrique, elles sont néanmoins touchées par les intéressés. Ce sont là des abus auxquels il importe de remédier.

A côté du logement, de l'éclairage et du chauffage, il est admis, dans certains établissements, que le personnel non nourri peut acheter à l'économat les denrées dont il a besoin. C'est là une pratique dangereuse pour l'établissement. Si pour les produits d'une exploitation agricole dépendant de l'établissement, elle peut être autorisée une fois qu'ont été satisfaits les besoins de l'établissement, en tout cas jamais avant, elle doit, eu égard à des abus tels que ceux dont il va être question, être, en principe, condamnée pour toutes les denrées achetées par l'établissement.

A l'Asile du Vésinet, le personnel non nourri, de tous les échelons, est autorisé à se faire délivrer par l'économat des vivres divers au prix de l'adjudication ou du marché. Mais il a été constaté que dans les adjudications étaient inscrites des denrées de luxe destinées au personnel, et qu'ainsi les prix, calculés sur des moyennes, étaient très élevés au détriment des intérêts de l'établissement. La rubrique « conserves », par exemple, s'appliquait aux conserves courantes comme aux conserves fines, langoustes, homards, etc.; ces dernières ne paraissent pas avoir été consommées dans les menus des hospitalisées ou du petit personnel. D'un autre côté, la viande étant livrée en quartiers, les meilleurs morceaux s'en vont chez le personnel supérieur. L'Asile du Vésinet n'est pas tellement éloigné d'un centre d'approvisionnement que son personnel doive bénéficier à cet égard

d'un régime de faveur, justifié pendant la guerre, mais qui, aujourd'hui, ne s'explique plus.

Dans un autre ordre d'idées, si l'on conçoit que les appartements du personnel soient en partie meublés par l'établissement, on ne saurait prétendre que le personnel logé doive recevoir de ce dernier tous les objets servant à un ménage.

Dans quelques établissements des services de table, des services à thé et à café, etc., sont payés sur le budget de l'établissement; de même des bocaux pour conserves et confitures. Dans d'autres, des ustensiles de toilette, de balayage ou d'entretien ont été commandés par des directeurs ou des économes au compte des budgets dont ils ont la charge.

De même, sous couvert de soins gratuits, des médicaments sont délivrés au personnel; il est abusif de voir un établissement national payer certaines spécialités comme pilules X... ou pommade Z..., ainsi qu'il a été relevé dans un établissement de province.

Parfois, il y a des abus dans l'emploi du personnel; des domestiques, des servants sont distraits du service de l'établissement pour le service particulier du directeur ou de l'économe, ou pour cultiver leurs jardins. Parfois, encore, les voitures automobiles, qui sont utilisées par l'établissement, servent à promener le personnel et, quelquefois, la famille de certains employés, dans des sorties qui n'intéressent en rien le fonctionnement de l'établissement. Un directeur est même allé jusqu'à conserver loin de son établissement, pendant un mois (durée du congé du chauffeur), la camionnette destinée aux transports de marchandises.

Il convient d'être sur tous ces points extrêmement rigoureux, si l'on ne veux pas laisser naître des abus regrettables, que l'opinion publique serait vite portée à amplifier et qui risqueraient de déconsidérer des établissements nationaux.

*
* *

Depuis deux années, un effort sérieux de compression a été fait dans le personnel des établissements nationaux. Les conclusions présentées par la Commission supérieure des Économies (Commission Bloch) ont permis de supprimer notamment:

50 emplois à la Maison nationale de Saint-Maurice;
10 — aux Quinze-Vingts;
8 — aux Sourds-Muets de Paris;
13 — aux Jeunes Aveugles;
9 — au Vésinet.

Si l'on compare le personnel en fonctions aujourd'hui et celui en fonctions il y a plusieurs années, on ne peut que constater que, malgré la nouvelle répartition du service, causée par la journée de huit heures appliquée au personnel secondaire et subalterne, le total du

personnel par rapport au nombre des élèves pensionnaires ou des hospitalisés a été sensiblement réduit dans la plupart des établissements.

Au Sourds-Muets de Chambéry, par exemple, sept postes d'employés ont été supprimés depuis 1914 pour une population d'enfants à peu près identique.

Au Vésinet, si l'on s'en réfère aux chiffres de 1864, pour une population moyenne supérieure, aujourd'hui, de 100 unités à celle d'alors (350 contre 250 à cette époque), trois emplois du personnel secondaire et subalterne ont été supprimés. Et cependant, en 1864, le service de l'établissement était assuré par des sœurs.

Il serait intéressant de noter les chiffres contenus dans les anciens budgets et de faire avec les chiffres actuels des comparaisons instructives.

Dans quelques établissements, certaines compressions de personnel sont encore possibles, sans qu'en souffre le bon fonctionnement des services; les rapports particuliers ont formulé à cet égard des suggestions qu'il n'y a pas lieu de reprendre ici.

Il ne faut cependant pas se dissimuler que, dans la plupart des cas, les chiffres fixés dans les divers arrêtés ministériels ne peuvent guère être dépassés et constituent un minimum au-dessous duquel il sera bien difficile de descendre sans porter préjudice à la bonne tenue des établissements.

A l'heure actuelle, le personnel des établlissements nationaux, à tous les degrés de la hiérarchie, administratif, médical, enseignant, secondaire ou subalterne, apporte en général, dans l'exercice de ses fonctions, une activité et une conscience professionnelles dignes d'éloges.

Tout particulièrement, dans les institutions d'enfants, sourds-muets ou aveugles, un corps enseignant, d'un dévouement absolu, remplit son labeur ardu avec une science parfaite et un zèle de tous les instants. Se penchant sur l'enfance malheureuse qui leur est confiée, les professeurs, hommes ou femmes, laïques ou congréganistes, mettent tout leur cœur dans l'accomplissement de leur devoir, suivent leurs élèves avec une sollicitude et une affection touchantes.

L'Inspection générale est heureuse de rendre à tous l'hommage public qu'ils méritent.

CHAPITRE V

Le fonctionnement des Établissements.

Il ne saurait être question d'entrer ici dans les détails très variés du fonctionnement des établissements nationaux. Les observations présentées se réfèrent à certains points principaux, règlements, admissions, service médical, commissions consultatives, enseignement, secrétariats, alimentation, comptabilité-matières, comptabilité-espèces.

RÈGLEMENTS

Ainsi que l'Inspection générale l'avait déjà noté en 1913, les établissements nationaux possèdent tous des règlements ; mais la plupart de ceux-ci remontent à des époques très éloignées et ne correspondent plus guère à l'organisation actuelle des services. Les dates auxquelles les divers règlements ont été rédigés sont particulièrement intéressantes à retenir :

Jeunes Aveugles, 14 juin 1889 ;
Sourds-Muets de Paris, 17 juin 1867 ;
Sourds-Muets de Chambéry, 26 juillet 1864 ;
Sourdes-Muettes de Bordeaux, 6 septembre 1847 ;
Hospice des Quinze-Vingts, 1847 ;
Asile de Vincennes, 12 janvier 1909 ;
Asile du Vésinet, 26 mars 1903 ;
Maison de Saint-Maurice, 12 décembre 1921 pour la Maison maternelle ;
Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, 30 août 1924.

Si l'Asile de la Providence possède un règlement, l'Asile Kœnigswarter n'en a pas encore, quoique l'existence de ce règlement ait été prévue par le décret du 5 août 1908.

Les règlements anciens ont, évidemment, subi quelques retouches ou quelques modifications. Pour chaque établissement, des réglementations particulières sont intervenues qui ont modifié le règlement général. Une refonte est désirable ; elle permettrait en même temps de préciser le statut du personnel secondaire et subalterne. Des projets de règlement-type (un pour les établissements d'enfants, un pour les établissements d'adultes) pourraient être élaborés ; chaque établissement l'adapterait à ses besoins spéciaux, l'harmoniserait avec ses buts particuliers. Dans les établissements d'enseignement, cette refonte s'impose plus que dans les autres, en raison de la nécessité de déterminer à nouveau les programmes d'enseignement, les horaires des classes, la discipline des élèves, etc... Le règlement doit être comme la charte constitutive des établissements ; il est essentiel pour le bon fonctionnement des services que cette charte soit tenue strictement à jour, et que les divers intéressés : personnel, hospitalisés, enfants pensionnaires et leurs familles, sachent exactement, non seulement l'étendue de leurs droits, mais aussi les obligations auxquelles ils restent soumis.

ADMISSIONS

Les admissions dans les divers établissements sont prononcées par les directeurs ; dans certaines institutions, les Commissions consultatives ont demandé à être tenues au courant des admissions et ont émis des avis sur les dossiers présentés. Le décret du 18 décembre 1923, en énumérant les points sur lesquels l'avis des Commissions doit être donné, ne parle pas des admissions ; les Commissions n'ont donc pas à être consultées à ce sujet. L'admission est d'ailleurs une affaire de pure administration et d'exécution d'un règlement, qui regarde avant tout le directeur responsable. C'est à ce dernier, dans les conditions fixées par le règlement, à prononcer seul les entrées dans l'établissement et, en aucun cas, il ne paraît utile, pour le bon fonctionnement des services, que la Commission ait à émettre un avis à ce sujet.

Dans les institutions d'enfants sourds-muets et aveugles, à côté des conditions générales d'admission, il est prévu que seuls y seront reçus les enfants capables de suivre de façon utile les cours de l'institution.

Aux Jeunes-Aveugles, l'article 11 du règlement prévoit qu'indépendamment de l'examen qui a pour but de s'assurer que l'élève jouit de toutes ses facultés intellectuelles, et qu'il n'est pas inhabile aux travaux dont les aveugles sont capables, tout élève qui après une expérience de dix-huit mois au moins paraîtra dépourvu d'aptitudes pour l'enseignement musical, ou incapable d'apprendre l'une des industries auxquelles les élèves sont préparés, passera un examen spécial, et s'il y a lieu, la remise à sa famille pourra être prononcée. Dans les établissements de sourds-muets, les directeurs peuvent ajourner l'admission des enfants qui ne leur paraissent pas réunir les conditions nécessaires pour profiter utilement d'un séjour à l'institution, ou dont la présence présenterait des inconvénients pour les autres élèves.

Ces réserves, parfaitement justifiées, permettent de refuser dans les institutions nationales, ou de renvoyer de ces institutions, des enfants dont, au point de vue intellectuel, il n'y a rien ou pas grand chose à tirer et dont la place se trouverait plutôt dans un établissement d'anormaux. Il est juste d'ajouter que ces mesures de renvoi ou d'ajournement dans l'admission sont assez rarement appliquées.

Dans un autre ordre d'idées, des remarques sont à faire concernant les asiles de Vincennes et du Vésinet, plus spécialement affectés aux convalescents et aux convalescentes. Quelques admissions directes sont prononcées par décisions ministérielles ; le nombre en est restreint ; une maison d'orfèvrerie, d'autre part, possède depuis longtemps un abonnement forfaitaire qui lui permet d'envoyer au Vésinet ses employées sortant de maladie ; elle n'abuse pas de cette faculté puisqu'en général, une employée par an, en moyenne, est aujourd'hui admise en exécution de la convention intervenue.

La très grande partie des hospitalisés de ces asiles, hommes ou femmes, provient des hôpitaux de Paris ; c'est d'ailleurs une des conditions de la fondation de Napoléon III. Aucune décision administrative proprement dite, n'est prise à l'égard des hospitalisés. Les hôpitaux de Paris dressent chaque semaine une liste des malades guéris, hommes et femmes, à diriger sur Vincennes et le Vésinet, sans que l'administration de ces établissements en soit prévenue à l'avance. Les hôpitaux de Paris sont répartis en secteurs suivant

leur situation topographique ; un autobus des asiles passe une fois par semaine dans chaque hôpital, et transporte dans les asiles les malades guéris. A la fin de la semaine, tous les hôpitaux ont ainsi été visités.

Pour chaque malade, l'administration de l'hôpital (Assistance publique de Paris) se borne à transmettre une fiche très sommaire indiquant le nom du malade, parfois son domicile, parfois la nature de l'affection pour laquelle des soins hospitaliers viennent d'être donnés.

C'est là un régime déjà maintes fois critiqué et sur les inconvénients duquel l'Inspection générale appelle à nouveau l'attention.

Les asiles ne sont pas prévenus à l'avance du nombre des malades qui leur sont envoyés ; ils ne connaissent ce nombre qu'à l'arrivée des autobus, et ce nombre varie journellement ; d'où, pour l'économat, l'impossibilité d'établir le nombre exact des rationnaires. Chaque hôpital connaît les sorties au moment de la visite médicale ; à ce moment il pourrait par téléphone aviser les asiles (dans l'après-midi). Les malades ne sont dirigés sur les asiles que le lendemain du jour où leur sortie a été prescrite, les économes, avertis, auraient ainsi le loisir de prendre toutes précautions utiles.

S'il est défectueux au point de vue de l'économat, le système actuel l'est également au point de vue du service médical. Les fiches de malades n'ont que des indications très sommaires sur l'affection dont relèvent les convalescents. Et cependant, en cas de rechute, il est indispensable que les médecins des asiles connaissent leurs maladies au lieu d'être obligés de se fier, comme ils le font aujourd'hui, aux dires des hospitalisées. Pour les femmes accouchées, admises au Vésinet, l'inconvénient est également grave.

Ou les indications sont très vagues, comme celles relevées pour la Maternité ou Lariboisière : « opération », « bronchite », « fracture », « abcès » ; ou elles sont inexistantes comme la plupart des fiches de l'Hôtel-Dieu, de Broussais, de Saint-Louis, notamment. Au surplus, ces fiches ne portent aucun emplacement pour recevoir des indications d'ordre médical ; la seule notation réglementaire porte sur le service « médecine » ou « chirurgie » d'où provient le ou la malade. Il est très bien de simplifier les formalités et de réduire le papier au minimum ; mais là, il semble que le besoin de simplification ait été poussé à l'extrême.

Autre observation : à l'arrivée à l'asile, pour les malades venant des hôpitaux de Paris, les vêtements ou le linge personnel n'ont été que très rarement soumis à la désinfection ; hors, bien entendu, le cas de maladies contagieuses. Au Vésinet, les objets personnels sont désinfectés par les soins de l'asile avant d'être entreposés au vestiaire où les convalescentes les reprennent à la sortie. C'est encore une charge qui pèse sur l'asile.

Enfin, ces asiles qui sont des maisons de convalescence, reçoivent trop fréquemment des malades à peine guéris dont l'état nécessite plutôt le maintien dans un service d'hôpital. L'Assistance publique de Paris a tendance, pour dégager certains services encombrés, à

envoyer facilement au Vésinet ou à Vincennes, des malades non guéris, ou à peine guéris, dont l'état ne justifie en rien le séjour dans un établissement de convalescents. Parmi les convalescentes et convalescents ou soi-disant tels, il en est qui, au bout de trois ou quatre jours, parfois même dès leur arrivée, doivent être à nouveau dirigés sur un hôpital.

En 1921, 120 renvois du Vésinet ont été ainsi prononcés ; en 1922, 177 ; en 1923, à la suite des observations faites, ce nombre a légèrement diminué.

Pour Vincennes, quoique l'asile n'ait recommencé à fonctionner à peu près normalement que cette année, la situation à cet égard est encore plus accentuée.

Du 1er janvier au 25 juillet 1924, 258 malades, soit-disant convalescents, ont dû être renvoyés sur leurs hôpitaux d'origine ; 92 ont été renvoyés après un séjour variant de un à cinq jours, 166 ont été renvoyés immédiatement à leur arrivée. En plus de ce nombre, 85 convalescents ont dû, en rentrant à l'asile, être admis à l'infirmerie, en raison de la cessation trop précoce de leur traitement à l'hôpital.

Sur 2.889 convalescents ayant passé à Vincennes durant cette même période, 530 n'étaient en aucune façon justiciables d'un séjour à l'asile. Ces 530 comprenaient notamment, d'une part, 365 malades chroniques, cardiaques, cancéreux, épileptiques, etc.., dont l'état de santé n'était en rien susceptible d'être amélioré par un séjour à l'asile ; d'autre part, il convient de noter 105 demi-chroniques, parmi lesquels 67 tuberculeux cliniques en état de bacillose pulmonaire évolutive et 17 tuberculeux contagieux envoyés par les hôpitaux de Paris avec un certificat de non-contagieux et chez lesquels cependant ont été décelés des bacilles de Kock.

A Dufresnes-Sommeiller, l'Inspection générale a fait diverses observations quant à l'admission des personnes sans ressources originaires du canton de Saint-Jeoire et qui doivent être hospitalisées gratuitement.

L'assistance médicale gratuite avec sa procédure d'admission d'urgence permet à certaines municipalités de faire entrer à l'établissement des vieillards dont la place n'est pas dans un service d'hôpital, mais dans un quartier d'hospice. On évite ainsi les formalités plus longues et plus compliquées prévues par la loi du 14 juillet 1905. Parfois, sont admis gratuitement des ouvriers notoirement victimes d'accidents de travail et dont les frais d'hospitalisation incombent légalement à l'employeur ; parfois, des personnes d'une situation aisée et qui ne sauraient être classées dans la catégorie des « privés de ressources » auxquels des soins gratuits doivent être assurés ; ou encore, des habitants du canton, reçus à l'hôpital-hospice comme payants, une fois sortis de l'établissement se refusent à rembourser les frais de séjour, invoquant en leur faveur le testament Dufresne-Sommeiller, et encouragés en cela par les municipalités.

Pour les vieillards, infirmes ou incurables, l'admission à titre gratuit est faite sans que des renseignements détaillés et complets

soient donnés sur la situation des intéressés; il suffit que ceux-ci soient inscrits sur les listes d'assistance obligatoire de la loi du 14 juillet 1905 ; aucun dossier complet d'admission à l'assistance n'est transmis au directeur de l'établissement, et celui-ci doit se contenter actuellement des renseignements fragmentaires, que veulent bien fournir les mairies, et qui, généralement, ne donnent ni extrait des contributions, ni indication du nombre et de la situation des enfants tenus à la dette alimentaire, ni mises en demeure à eux adressées de s'acquitter de cette dette, ni réponses faites à ce sujet. Le service départemental d'assistance ne possède aucun contrôle sur place organisé. Ce n'est pas une raison pour que l'établissement reste désarmé devant les abus.

Pour en empêcher le renouvellement, le règlement de l'hôpital-hospice devrait contenir des prescriptions très nettes. Il faudrait exiger des malades payants une provision à l'entrée, ainsi qu'il est d'usage dans tous les hôpitaux ordinaires, et ne pas hésiter à poursuivre en justice les personnes qui, de mauvaise foi, refusent de payer leurs frais de séjour. Pour les vieillards, infirmes et incurables, le directeur devrait être invité à se renseigner sur la situation des personnes admises gratuitement, et à transmettre les indications ainsi recueillies au Préfet, seul qualifié pour exercer des recours, contre des admissions injustifiées à l'assistance, devant les commissions compétentes.

Il ne faut pas que sous couvert des libéralités Dufresne-Sommeiller, et par suite des facilités d'hospitalisation ainsi provoquées, certaines familles se débarrassent de leurs vieillards au moment où ceux-ci, trop impotents, ne leur rendent plus aucun service.

SERVICE MÉDICAL

Qu'il concerne les établissements proprement dits ou les cliniques annexées, le service médical fonctionne dans des conditions satisfaisantes.

Dans les établissements d'enfants (sourds-muets et aveugles), les enfants sont examinés à leur arrivée. Une fiche médicale est établie pour chacun d'eux

Si, aux Sourds-Muets de Paris, notamment, cette fiche comporte de précieux renseignements sanitaires et pédagogiques, à Chambéry, par contre, elle est notoirement insuffisante.

Des instructions précises devraient à cet égard être adressées aux directeurs des établissements. Un modèle de fiches devrait être institué par des spécialistes, modèle du genre de celles réclamées par le Dr de Parrel et Mme Lamarque, dans leur « Étude sur les sourds-muets » et contenant :

1° Renseignements sur les parents, notamment en ce qui touche les antécédents syphilitiques ;

2° Examen général et renseignements fournis par les laboratoires (épreuves sérologiques) ;

3° Examen oto-rhino-laryngologique ;

4° Examen ophtalmologique ;

5° Examen dentaire et maxillaire.

Les fiches confidentielles devraient rester effectivement secrètes et n'être communiquées qu'aux médecins et aux professeurs.

Avec les correctifs à apporter pour cette infirmité différente, un modèle de fiche devrait aussi être généralisé pour les jeunes aveugles.

La fiche médicale doit suivre l'enfant ; des pesées et des mensurations régulières doivent être effectuées. En pratique, à Chambéry, par exemple, c'est le surveillant général qui tient à jour les fiches. Lorsque le médecin a vu un enfant à la rentrée, il ne le revoit plus de toute l'année scolaire, à moins que sa présence ne soit spécialement requise si l'enfant est malade.

Au moment où le Parlement se préoccupe de rendre obligatoire l'inspection médicale scolaire, les institutions nationales devraient organiser sans retard cette inspection avec les moyens dont elles disposent. Les médecins pourraient être astreints à visiter eux-mêmes chaque enfant à des périodes déterminées. Leurs observations seraient consignées sur les fiches sanitaires, qui permettraient alors de suivre véritablement les enfants.

L'Inspection médicale scolaire n'est d'ailleurs pas, du moins pour les enfants déshérités physiquement et reçus dans les établissements nationaux, une obligation nouvelle. Les règlements anciens la prévoyaient. Même le règlement de 1864, non abrogé, concernant les Sourds-Muets de Chambéry, était plus exigeant, puisqu'il imposait chaque mois une inspection détaillée de chaque élève et qu'à la suite de cette inspection le médecin était tenu de consigner sur un registre spécial, véritable registre de la santé, toutes les observations faites sur la constitution et le développement physique des enfants.

Dans un autre ordre d'idées, il a été constaté que trop fréquemment les prescriptions de la loi du 15 février 1902 sur les vaccinations et revaccinations obligatoires étaient négligées dans les établissements d'enfants. Et cependant, il n'y a pas d'excuse valable a invoquer. L'attention des directeurs pourrait utilement être attirée sur ce fait.

COMMISSIONS CONSULTATIVES

La composition des Commissions consultatives varie d'un établissement à un autre. D'une manière générale, les Commissions sont composées de trop de personnes, dont quelques-unes ne viennent jamais aux séances.

Et cependant celles-ci sont rares, en moyenne une fois par trimestre. Il serait opportun de poser en règle absolue que les membres des commissions qui, pendant trois séances consécutives ont été absents et n'ont pas présenté d'excuses valables, seront remplacés dans leurs fonctions.

Les séances n'ont pas toujours lieu dans l'établissement ; pour

certains établissements de province, les commissions se réunissent à la Préfecture ; pour ceux des environs de Paris, au Ministère ; et cependant en convoquant dans la maison même les commissions consultatives, on intéresse davantage leurs membres au fonctionnement de l'établissement.

Aux Jeunes Aveugles, la Commission compte 11 personnes, parmi lesquelles 4 Inspecteurs généraux des Beaux-Arts ou de l'Instruction publique, 1 notaire, 1 banquier, mais, par contre, aucun représentant des industries avec lesquelles les aveugles doivent être en rapports pour trouver des situations (fabricants de pianos, par exemple). Pourtant, la présence de l'un d'eux dans la Commission l'intéresserait au sort des aveugles, et ceux-ci y trouveraient certainement un avantage.

Aux Sourds-Muets de Paris, la Commission comprend 9 personnes ; à Chambéry, 12, maximum prévu par le décret de 1923. Très judicieusement, ont été appelés dans cette dernière commission, des représentants de l'Instruction publique (Inspecteur d'académie et proviseur) et de l'enseignement technique (Inspecteur départemental de l'enseignement technique) ; le Préfet en est président.

A l'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, la composition de la Commission consultative est fixée à 12 membres. Le Préfet de la Haute-Savoie en est président ; mais, en fait, il n'assiste pas aux séances et le Sous-Préfet du chef-lieu d'arrondissement voisin n'est jamais appelé à le remplacer, quoique la Commission comprenne des fonctionnaires divers, conseillers de préfecture, receveur des Finances. En pratique, seuls, le vice-président et trois maires de communes voisines suivent assidûment les séances.

A l'Hospice des Quinze-Vingts, la Commission compte 12 personnes ; au Vésinet, 8 seulement ; à Charenton, 12, parmi lesquelles le secrétaire général de la fédération des syndicats d'infirmiers.

Comme on le voit, le nombre des membres de la Commission n'est aucunement fixé en raison de l'importance de l'établissement ; souvent, les établissements les plus petits ont les commissions consultatives les plus nombreuses.

Si certaines commissions se désintéressent un peu trop de l'établissement auquel elles sont attachées, d'autres, au contraire, ne se contentent pas du rôle qui leur est assigné. Dans quelques établissements, il est normal de voir au procès-verbal de leurs séances, les mots « la Commission décide », alors qu'elles n'ont à formuler que des avis.

De même, quelques-unes, non seulement cherchent à s'immiscer dans le fonctionnement intérieur de l'établissement, mais encore prennent position sur les principes mêmes de l'existence de l'établissement. Quand le Ministre ne leur demande pas d'avis à ce sujet, elles sortent de leurs attributions, et leurs délibérations sont sans valeur.

Les commissions d'établissements nationaux ne sont en rien comparables aux commissions des établissements hospitaliers ordinaires, régies par des lois spéciales et qui sont des commissions administratives. Il est regrettable qu'une commission consultative, sur des

questions dépassant sa compétence limitée, entre en conflit avec l'administration supérieure et tende à empêcher celle-ci de poursuivre l'exécution de ses décisions.

Au sujet de la composition des commissions, deux questions d'un certain intérêt peuvent se poser. Est-il utile, d'une part, de faire entrer dans les commissions des représentants du personnel ? Est-il utile, d'autre part, de leur adjoindre des représentants des hospitalisés ?

Cette deuxième question ne peut être discutée que pour les établissements d'adultes, et encore seulement pour ceux dans lesquels les hospitalisés, hommes et femmes, sont à demeure et pour de longues années. Seul, l'Hospice des Quinze-Vingts répond à cette condition. Dans ce cas particulier, il est bon de rappeler qu'à l'origine, les Quinze-Vingts étaient une communauté, dont le « chapitre » formait le Parlement ; tous les membres de la communauté participaient à l'Assemblée délibérante. Si un édit de François Ier, de mai 1546, enleva « aux frères et sœurs » le droit de régler en commun les intérêts de la maison, il maintint tout de même dans le chapitre, 8 frères élus (4 aveugles, 4 voyants). La Convention nationale appela 12 jurés (6 aveugles, 6 voyants) à délibérer sur l'administration intérieure de l'établissement. Le Directoire modifia le régime ancien, et, s'il adjoignit à l'agent général de l'établissement, 4 jurés (2 aveugles, 2 voyants), renouvelables tous les trois mois, il ne leur laissa plus qu'une mission de surveillance. C'est sous la Restauration, qui replaça les aveugles sous l'autorité du grand aumônier de France, que les aveugles furent entièrement exclus des affaires de l'hospice. En ce qui la concerne, l'Inspection générale ne voit pas de grand inconvénient à ce qu'un délégué des aveugles soit aux Quinze-Vingts appelé à participer aux délibérations de la Commission consultative. (En fait, une décision dans ce sens vient d'être récemment prise).

Quant à la représentation du personnel, elle soulève de plus grandes difficultés ; si le personnel subalterne ou secondaire (le plus nombreux) est seul représenté ou fait passer à chaque élection son délégué, on ne comprendra guère pourquoi le personnel administratif (en dehors du directeur) le personnel médical, le personnel enseignant n'auraient pas, eux aussi, un des leurs dans la Commission. Et alors il faudrait augmenter encore, au lieu de le réduire, le nombre des membres des commissions. D'un autre côté, en quoi le personnel est-il intéressé directement à la gestion des propriétés, au placement des fonds, à l'acceptation des dons et legs, aux actions judiciaires, etc. qui constitue la majeure partie des matières sur lesquelles la Commission est consultée ?

Il semble qu'une solution meilleure consisterait dans l'obligation pour les directeurs de convoquer à titre consultatif devant la Commission des représentants du personnel, quand une question touchant à un titre quelconque le personnel viendrait à lui être soumise (organisation des divers services, statut du personnel, etc...). Cette disposition pourrait faire l'objet d'instructions générales de l'administration supérieure.

ENSEIGNEMENT

Sans avoir à examiner ici les questions intéressant l'enseignement des sourds-muets et des aveugles, l'Inspection générale au cours de sa tournée a fait, dans l'organisation même des classes, diverses remarques.

Pour les sourds-muets, l'enseignement est surtout individuel, et pour être efficace, s'adresse à un nombre restreint d'élèves. Alors que le nombre des élèves ne doit pas dépasser 10 à 12, il existe à Paris des classes de 13 et même de 15 élèves (classe enfantine); à Chambéry, il y a une classe de 14 élèves garçons; au Pont-de-Beauvoisin, une classe de 17 élèves filles.

Trop fréquemment les classes sont composées de façon disparate. Des élèves âgés sont mélangés à de jeunes enfants. Pendant la guerre beaucoup n'ont pu suivre les cours des institutions et il faut aujourd'hui aller à allure accélérée afin de leur donner des connaissances suffisantes. Dans chaque classe, il est nécessaire de constituer deux ou trois divisions différentes, chacune avec son programme propre d'enseignement. Ce défaut d'homogénéité dans les classes alourdit encore la tâche des professeurs qui se dépensent beaucoup pour des résultats moindres.

Dans chaque classe il y a des enfants retardataires au point de vue de l'enseignement et qu'il serait opportun de réunir dans une classe spéciale ; pour ceux-là, le travail intellectuel proprement dit, pourrait être réduit et le travail manuel augmenté.

A propos de cette observation se pose d'ailleurs la question d'une organisation nouvelle de l'enseignement donné aux aveugles et aux sourds-muets. A la base de cette organisation se trouveraient des écoles départementales ou régionales. Les institutions nationales seraient transformées en cours supérieurs où ne serait admise qu'une élite de sujets particulièrement doués. Ceux-ci, dressés par ces institutions, ou bien devenus professeurs, s'en iraient à leur tour dans les écoles départementales ou régionales assurer l'instruction d'autres aveugles ou d'autres sourds-muets; ou bien, en raison de leur intelligence, seraient poussés vers d'autres carrières où ils pourraient gagner largement leur vie.

Quelle que soit la solution qui sera apportée à ce problème, il est bon de rappeler que, pour les « emmurés de la vue » comme pour les « emmurés de l'ouïe », les résultats obtenus par les institutions nationales, sous leur forme actuelle, au cours des scolarités normales, sont des plus encourageants et prouvent la vitalité des établissements.

Pour les sourds-muets, l'enseignement donné est à la fois intellectuel et manuel. Intellectuel, il correspond à peu près au certificat d'études primaires; manuel, il varie suivant les aptitudes de l'enfant et les désirs exprimés par les familles. A Paris, il y a des ateliers de cordonnerie, de menuiserie, de sculpture sur bois, de typographie, de reliure, de couture; l'horticulture est enseignée également. A

Chambéry, il y a des ateliers de couture, de cordonnerie, de menuiserie, mais l'institution dresse principalement les élèves aux travaux agricoles et horticoles. Au Pont-de-Beauvoisin, pour les filles, il y a un atelier de couture et de repassage; à Bordeaux, un atelier de lingerie, de retouches de photographie, etc...

Pour les aveugles, l'enseignement est à la fois intellectuel, musical et professionnel. Le premier correspond au certificat d'études primaires; seuls sont poussés au-delà quelques sujets particulièrement brillants. L'enseignement musical comprend le solfège, l'harmonie, la composition, l'orgue, le piano, le chant. L'enseignement professionnel comporte d'une part l'empaillage et le cannage des chaises pour les enfants moins doués, d'autre part, l'apprentissage du métier d'accordeur de piano. La prédominance est nettement donnée à l'enseignement musical, et la grande majorité des enfants sort de l'institution comme professeurs d'orgue ou de piano.

Les horaires des classes et des études paraissent chargés, aussi bien pour les sourds-muets que pour les aveugles. L'avis des professeurs et des médecins sur ce point serait utile à connaître, avant la fixation des horaires de l'année.

Alors qu'aux Sourds-Muets de Paris, l'enseignement commence à être donné par le cinématographe, à Chambéry, rien de pareil n'existe. Si la méthode est bonne, il faut la généraliser et ne pas la laisser à la merci de l'initiative d'un directeur ou de l'existence d'excédents budgétaires.

Les enfants, quel que soit leur âge, bénéficient tous de vacances régulières, quinze jours à Pâques, deux mois au grandes vacances. Puisque les établissements nationaux sont des établissements de bienfaisance et d'assistance, ils devraient conserver toute l'année les enfants de plus de treize ans qui reçoivent, à côté de l'enseignement proprement dit, une formation professionnelle. Pendant deux mois, chaque année, ils interrompent cette formation, alors qu'en apprentissage normal les vacances de longue durée n'existent pas. Pendant les vacances, pour les enfants de cette catégorie, aucun enseignement intellectuel ne serait donné, mais ils consacreraient à l'atelier ou aux travaux des champs, suivant les cas, la majeure partie de leur journée, feraient dans l'apprentissage de leur métier des progrès beaucoup plus rapides et, en quittant l'institution, seraient mieux à même de gagner leur vie. Bien entendu, pour leur permettre de revoir leurs familles, une quinzaine de jours de congé pourraient leur être accordés en août ou en septembre.

Les enfants devraient aussi être orientés professionnellement avec le plus grand soin. Certains, physiquement, ne sont pas faits pour le métier qu'ils choisissent. Chez les sourds-muets, notamment, beaucoup appartiennent à des familles rurales et sont destinés à revenir à la terre quand ils cessent leurs études. C'est un non sens d'apprendre à ceux-là des métiers qu'ils n'exerceront plus quand ils seront rentrés chez eux. Il serait avantageux de développer le caractère agricole de l'institution de Chambéry, mieux appropriée à

cet enseignement avec son magnifique domaine et de lui réserver tous les élèves, quels qu'ils soient, qui, plus tard, doivent être cultivateurs.

Il convient de signaler aussi l'heureuse initiative prise par le directeur des Sourds-Muets de Paris. Tous les enfants ont été l'objet d'une assurance en cas d'accidents, dont les primes sont payées sur le budget de l'établissement. Comme dans les établissements d'enseignement, le principe de la responsabilité personnelle des maîtres et des surveillants et, à défaut, de l'État, est appliqué souvent d'une façon très large, on voit l'intérêt que présente pour l'établissement l'assurance des élèves.

Pour bien apprécier si l'enseignement intellectuel et professionnel donné aux enfants leur est profitable, une fois qu'ils ont quitté les institutions, il serait intéressant de savoir ce que les sourds-muets et aveugles, anciens élèves des institutions, deviennent dans la vie courante, et s'ils restent vraiment, avec le métier dont ils ont fait l'apprentissage, en état de pourvoir à leurs besoins.

Les comités de patronage et les associations d'anciens élèves, dont l'activité, pour la plupart, est en sommeil, exerceraient une action utile en restant en relations avec les élèves et en les suivant dans leur existence.

Ce serait d'ailleurs au surplus, une excellente manière de vérifier si le passage des enfants dans les institutions et les dépenses élevées engagées de ce chef par les collectivités publiques, correspondent effectivement au reclassement social des aveugles et des sourds-muets.

SECRÉTARIAT DE LA DIRECTION

Les écritures réglementaires du secrétariat de la direction sont généralement tenues avec ordre et ponctualité.

Les différents registres, mouvement de la population, décès, personnel, mandats et ordonnancement, etc... sont à jour.

Dans un établissement de Paris (d'enfants), il n'existait pas de registre de décès ; dans un autre, pas de registre du personnel.

Les fiches concernant le personnel et qui doivent être conservées par la direction de l'établissement, un second exemplaire étant envoyé au Ministère, ont pu, en cours de tournée, être exactement représentées. Dans certains établissements, malheureusement, ces fiches étaient très incomplètes quant aux services antérieurs des intéressés ; dans un autre, avec l'instabilité du personnel domestique (préposés et servants), les fiches, en partie, ne correspondaient pas aux situations réelles.

La tenue des archives dans quelques établissements laisse encore à désirer; aucun classement méthodique n'est effectué, aucun répertoire n'est dressé et les recherches sont rendues difficiles. A Paris, des archivistes paléographes sortant de l'école des Chartes, moyennant des indemnités peu élevées ont été chargés de mettre de l'ordre dans les archives de quelques établissements nationaux. C'est là une initiative qui doit être recommandée, en même temps qu'il conviendrait, comme l'Inspection générale le demandait en 1913, de rappeler aux établissements les prescriptions concernant la tenue des archives hospitalières, auxquelles ils sont soumis.

Dans les établissements où un seul commis aux écritures existe, sans qu'une affectation spéciale à la direction ou à l'économat soit officiellement prévue, il serait souhaitable de bien spécifier que le commis peut et doit être utilisé pour ces deux services. Le directeur, quelquefois, a tendance à conserver pour lui le commis, et l'économe qui a un abondant travail matériel ne peut plus compter sur cet auxiliaire.

ALIMENTATION

Au cours de la tournée dernière, l'Inspection générale a pu constater, aussi bien dans les établissements d'enfants que dans les établissements d'adultes, que l'alimentation est l'objet de l'attention particulière des économes et des directeurs.

Quelques plaintes ont été adressées aux Inspecteurs généraux; elles visaient d'ailleurs uniquement des établissements d'enfants, facilement portés à se plaindre, en raison même de leur infirmité, et se méfiant, par principe, de ce qui peut être fait en leur faveur.

Le poisson est très généralement servi, au moins une fois par semaine.

Pour la viande, il est intéressant de signaler l'initiative prise par la Maison nationale de Saint-Maurice, et qui consiste à donner à un repas sur trois de la viande congelée (bœuf ou mouton). Cette viande, aussi saine et aussi bonne que la viande fraîche (une fois cuite il est difficile d'en faire la différence), a été très bien accueillie par toutes les catégories de pensionnaires hospitalisés. Seul le personnel avait émis la prétention d'en être entièrement exempté et de recevoir toujours des rations de viande fraîche. L'attitude énergique de la direction a coupé court aux protestations élevées. Avec juste raison, car la « frigo » est aujourd'hui couramment adoptée par de nombreuses familles, qui s'en portent fort bien.

Par la consommation de viande frigorifiée, une économie mensuelle variant de 5.000 à 6.000 francs est réalisée à Saint-Maurice, soit environ 70.000 francs pour l'année, sans qu'en souffrent les pensionnaires de l'établissement. Le bœuf congelé coûte 3 fr.87 le kilog au lieu de 5 fr. 69; le mouton congelé 5 fr. 65 au lieu de 8 fr. 50. Il faut généraliser l'exemple donné à Saint-Maurice. Pourquoi les établissements nationaux ne participeraient-ils pas à la lutte contre la vie chère, en réduisant leurs achats de viande fraîche, et en développant la consommation de la viande frigorifiée ? D'autant qu'ils feraient ainsi, sans préjudice pour leurs pensionnaires, des économies non négligeables.

Les rations alimentaires, dont quelques-unes ont été fixées par des anciens règlements, ne correspondent plus à tout ce qu'on sait de l'hygiène moderne.

Il est des établissements où les rations de pain et de viande, pour ne citer que celles-là, sont de beaucoup supérieures au taux normal des rations imposées pour les jeunes soldats arrivant au régiment.

Au Vésinet, par exemple, les rations de pain et de viande sont les suivantes :

	PAIN	VIANDE
	grammes.	grammes.
Personnel hommes	750	500
— femmes	600	450
Hospitalisées	550	400

A Vincennes, en plus des rations normales, des suppléments sont prévus pour certaines catégories du personnel secondaire ou subalterne. Les rations journalières de viande atteignent jusqu'à 625 gr. ce qui semble exagéré.

Avec les rations de viande données dans ces établissements, il y a de quoi nourrir, non seulement le personnel qui a droit à l'alimentation gratuite, mais encore partie des familles de ce personnel.

L'Inspection générale estime que, comme dans les établissements hospitaliers importants, la question du régime alimentaire doit être étudiée dans les établissements nationaux en vue d'éviter le coulage. Elle appelle sur ce point, d'une façon particulière, l'attention de l'Administration supérieure. Les règles posées dans les hôpitaux pourraient utilement être mises à profit par les établissements d'adultes, et les règles des lycées et collèges pour les établissements d'enfants.

COMPTABILITÉ-MATIÈRES

La comptabilité-matières est tenue généralement d'une façon satisfaisante. Les divers registres, prévus par le réglement de 1899 sur la comptabilité-matières dans les établissements publics d'assistance, sont à jour, et les inscriptions requises y sont faites avec régularité.

Parfois, cependant, les sorties de denrées au journal général sont transcrites une fois seulement par trimestre, alors que, d'après le règlement, elles doivent l'être, en principe, au jour le jour et, exceptionnellement, en fin de chaque mois.

D'un autre côté, il n'existe pas partout de registre des entrées, contrairement aux prescriptions du règlement de 1899. En fait, cette absence de registre des entrées ne paraît pas présenter d'inconvénient majeur, puisque toutes les entrées doivent être inscrites au jour le jour au journal général. Lors d'une révision des règlements concernant la comptabilité-matières cette pratique pourra vraisemblablement être généralisée.

Aux Sourds-Muets de Chambéry, une innovation intéressante mérite d'être relevée. Le journal général du type réglementaire a été complété quant aux diverses inscriptions portées. Les sorties notées sont en même temps transcrites en numéraire dans les colonnes correspondantes aux divers articles du budget. Il est facile ainsi de

se rendre compte à tous moments de la totalité des dépenses effectuées et de voir si les crédits sont près d'être dépassés.

Aussi bien à l'économat que dans les divers magasins, à la pharmacie, à la lingerie, les registres exigés sont, en général, tenus avec soin.

Là où il y a des ateliers, des registres spéciaux, portant le mouvement des matières premières employées, sont tenus en double par les chefs d'ateliers et par les économes. Chaque mois, le contrôle de l'économe est possible.

De même, dans les établissements où il y a des exploitations horticoles et agricoles, des carnets spéciaux sont entre les mains des jardiniers-chefs ou des maîtres de culture. Cependant à l'Hôpital-hospice Dufresne, malgré l'importance de l'exploitation agricole, l'absence de carnets d'exploitation a été constatée. Dans tous les établissements où existe une exploitation agricole, il serait opportun d'exiger une sorte de bilan de l'exploitation, en recettes et en dépenses, comprenant dans ses grandes lignes :

RECETTES	DÉPENSES
Produits consommés.	Frais de culture.
Vente de produits excédant la consommation.	Achat de bétail.
Vente de bétail.	Personnel.

Ce bilan, qui est dressé à Chambéry, peut être généralisé partout où il y a un jardin potager ou une exploitation agricole. Sans que l'établissement national réalise un bénéfice avec son exploitation (et dans les institutions d'enfants, la question ne présente qu'un intérêt relatif, puisque l'exploitation est là pour leur formation professionnelle), il est cependant de bonne administration de se rendre compte du coût de l'exploitation. Si les légumes ou les fruits deviennent plus chers que ceux achetés à l'adjudication, c'est une présomption de mauvaise gestion, et, quand l'enseignement n'entre pas en jeu, il vaut mieux abandonner toute exploitation que d'en avoir une déficitaire.

L'inventaire général, prescrit par le règlement de 1899, existe dans la plupart des établissements, sinon dans tous. Certains établissements où les économes s'occupent très sérieusement de leurs fonctions, possèdent des inventaires généraux refaits entièrement après la guerre, inventaire descriptif comme inventaire estimatif.

Dans quelques établissements, pour tout ce qui est prêté au personnel, quel que soit le grade, des fiches spéciales sont établies, énumérant tous les objets prêtés. Un exemplaire de cette fiche reste à l'économat, l'autre est remis à l'intéressé. Et les constestations ne sont ainsi plus possibles. Pareil procédé peut utilement être recommandé.

Pour les objets hors d'usage et dont la réforme est nécessaire, les procès-verbaux réguliers de mise hors de service ou de destruction ne sont que très rarement établis. La plupart du temps, une men-

tion de la destruction ou de la mise hors d'usage, est simplement transcrite à l'inventaire.

La plupart des denrées alimentaires ou des fournitures nécessaires aux établissements sont achetées aujourd'hui à l'adjudication.

Pour les établissements de Paris et de la Seine, des adjudications en commun sont même effectuées. Cette pratique, qui permet d'obtenir des prix plus avantageux parce que portant sur de plus grandes quantités, ne saurait qu'être encouragée. Actuellement, elle est limitée à certaines denrées d'usage plus fréquent, vin, charbon; elle peut, sans inconvénient, être étendue aux fournitures diverses d'épicerie et de pommes de terre. Pour éviter des manipulations successives, les quantités spéciales à chaque établissement doivent être indiquées dans le cahier des charges, à côté de la quantité globale ; et mention doit être faite de la livraison aux divers établissements intéressés des quantités correspondantes.

Pour un certain nombre de denrées, les adjudications faites par établissement varient, quant aux prix, sans raison plausible, d'un établissement à un autre : les légumes frais coûtent 4 francs le kilo. au Vésinet, 1 fr. 50 à Charenton; au Vésinet, la viande coûte 8 fr. 90 le kilo. ; à Charenton, les prix sont bien inférieurs : bœuf, 5 fr. 69; veau, 7 fr. 90 ; mouton, 8 fr. 50.

Certaines adjudications sont particulièrement désavantageuses. L'Inspection générale dans un des établissements des environs de Paris, a relevé, notamment, pour 1924, les prix suivants :

13 fr. 50 le kilo. pour le beurre ;
12 francs le kilo. pour le fromage de gruyère ;
4 — — pour les légumes frais et les fruits.

Les adjudications sont faites pour toute l'année, et à des moments où les cours de ces denrées sont très élevés (décembre); le prix est fixé d'après le cours de l'époque de l'adjudication, alors que c'est, par rapport au reste de l'année, un cours presque maximum.

Acheter, pendant la saison, des cerises ou des pommes à 4 francs le kilog., c'est un non-sens, qui ne devrait pas exister dans une maison sérieusement administrée. Il est juste de dire que dans l'établissement en question, le personnel a droit d'acheter les denrées livrées pour l'établissement ; s'il ne profite pas de cette faculté au moment où elles sont au-dessus du cours moyen pratiqué chez les détaillants du pays, il se rattrape au moment où les fruits ou les légumes verts sont des primeurs, et où le prix officiel d'adjudication est bien inférieur au prix normal. Mais l'adjudication n'est pas faite dans l'intérêt du personnel.

Si l'adjudication protège un établissement contre des malversations possibles de la part de ses employés, elle le livre souvent sans défense aux prétentions de certains fournisseurs qui se mettent d'accord pour ne pas baisser les prix. Souvent, elle manque d'une publicité suffisante. Enfin, dans la période d'instabilité économique que nous traversons elle ne peut s'appliquer qu'à une période très courte.

Malgré tous ces inconvénients, l'Inspection générale estime que le principe de l'adjudication doit, sans hésitation, être maintenu parce qu'il constitue dans bien des cas une sauvegarde certaine des deniers publics. Néanmoins, des tempéraments peuvent être apportés à cette règle trop stricte, qui doivent toujours être commandés par l'intérêt financier de l'établissement.

Les établissements de Paris et des environs immédiats, tous dotés aujourd'hui de moyens de transport rapides, pourraient être autorisés à revenir au système préconisé par la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 19 octobre 1912 ; achats directs aux Halles centrales, au moins pour certaines denrées (fromages, œufs, beurres, fruits, légumes verts, poisson, poulets et volailles, lapins, par exemple). Ces achats seraient plus avantageux que certaines adjudications. Bien entendu, ils devraient être l'objet d'une décision ministérielle spéciale à chaque établissement, prise en tenant compte de la situation économique générale et sur le vu d'une délibération motivée de la Commission consultative.

D'après la loi du 15 janvier 1924, les maximums fixés pour les marchés de gré à gré, varient d'un établissement à un autre, suivant la population de la localité sur le territoire de laquelle se trouve l'établissement ; de même pour les marchés directs sans mémoires. Il serait plus logique de donner à tous les établissements nationaux les mêmes maximums, la ville où ils sont installés n'ayant aucun rapport avec leur caractère d'établissements nationaux.

Pour les denrées livrées par l'économat au personnel, produits récoltés ou produits achetés, les possibilités de contrôle sont différentes d'un établisssement à un autre. A Chambéry, par exemple, un seul carnet est établi au nom du fonctionnaire ou de l'employé; ce carnet, tenu à la dépense, est remis chaque mois à l'économe, qui totalise les quantités livrées et les sommes dues. Le dépensier tient en plus un registre spécial où toutes les indications de quantités et de nature de denrées sont portées au jour le jour. Le total des produits achetés chaque mois par le personnel est communiqué à titre de contrôle à la Commission consultative. Il est bon de remarquer que la vente ne s'applique qu'aux produits récoltés directement par l'Institution et à l'excédent dépassant la consommation des élèves et du personnel nourri.

Au Vésinet, où les denrées peuvent être achetées à l'économat, elles sont livrées à la cuisine, inscrites sur un livret spécial tenu par la surveillante de la cuisine, et, en plus, sur le registre des sorties de la cuisine. L'économe tient à son tour un carnet spécial où est marqué tout ce qui est livré aux fonctionnaires. Triple carnet, triple possibilité de contrôle. Mais ce système complique les écritures. Il est en vigueur également pour le personnel nourri, autorisé à toucher ses rations diverses non préparées. Malgré le contrôle ainsi établi, l'Inspection générale estime que le droit aux produits livrés par l'économat ne s'explique que pour les produits récoltés directement (fruits, légumes, lait, vin, par exemple) et dans la

mesure seulement où les besoins de l'établissement sont satisfaits.

Les magasins des établissements sont en majorité soigneusement tenus; celui du Vésinet, en particulier, est installé avec une méthode et un ordre minutieux. A chaque denrée correspond un carnet d'entrées et de sorties; une ardoise, pendue à côté des rayons, indique constamment le montant exact des restants en magasin.

Les vérifications et les sondages effectués dans divers établissements ont montré la conformité générale des restes en magasin et des écritures.

COMPTABILITÉ-ESPÈCES

La comptabilité-espèces est entre les mains des receveurs; dans presque tous les établissements nationaux, elle est tenue d'une manière satisfaisante.

Les livres réglementaires; journal général, grand-livre, livre de caisse, sont à jour. Les caisses ont été vérifiées au cours de la tournée et les vérifications effectuées ont permis de constater la concordance de l'avoir en caisse, avec l'avoir ressortant de l'examen des divers registres.

Les receveurs ont tous un coffre-fort; parfois il est placé dans leur bureau, ce qui entraîne un service spécial de garde; parfois il est dans l'appartement même du receveur et ce dernier enferme chaque soir dans son coffre-fort le numéraire lui restant en fin de journée et qu'il avait dû descendre le matin pour effectuer ses payements divers.

Les sommes gardées en caisse sont extrêmement variables. Dans certains établissements, elles sont très élevées, dépassant cent mille francs, par exemple: dans d'autres, elles atteignent à peine quelques milliers de francs.

Dans les établissements de province, les receveurs peuvent laisser en dépôt à la Trésorerie générale le plus possible de fonds disponibles; ils les retirent suivant les besoins. Dans les établissements de Paris, ou des environs, les receveurs ont l'habitude de garder en caisse le plus de numéraire possible. Il serait intéressant de généraliser pour les fournisseurs le paiement par chèques sur dépôt à la Banque de France, ou sur comptes-courants postaux. Le Ministère des Finances adhérerait certainement à cette mesure de paiement plus simple et plus rapide, et qui éviterait au receveur de garder dans sa caisse des fonds importants.

Dans les établissements d'enfants, le travail des receveurs comporte notamment la mise en recouvrement des pensions payées par les familles ou les collectivités départementales et communales. Dans les établissements d'adultes, à côté des opérations normales, les receveurs doivent tenir à jour les registres de dépôt des valeurs des hospitalisés; à Saint-Maurice, le service de la recette a de plus, pratiquement, à s'occuper des comptes individuels des aliénés, dont la gestion relève de l'administrateur provisoire des biens.

Il convient aussi de signaler tout particulièrement les inconvénients résultant pour la Maison nationale de Saint-Maurice de l'obligation d'avoir un triple budget. Certains services sont communs aux trois établissements fonctionnant parallèlement, maison maternelle, maternité nationale, asile d'aliénés. Pour un seul mémoire de fournisseur, il faut produire à l'appui trois ordonnances de paiement avec références, trois engagements de dépenses, établir trois mandats. Pour certaines dépenses il faut faire des calculs de prorata envisagés au regard de la population. D'où des chances d'erreurs et surtout des complications d'écritures, qui alourdissent singulièrement la besogne des services administratifs.

Que la répartition des dépenses soit opérée en pratique, pour bien déterminer à combien revient chaque établissement, c'est logique, c'est normal. Cette répartition peut être exigée de la direction unique de la maison nationale, mais on ne voit guère à quoi correspondent les trois budgets.

Les restes à payer, constatés dans les budgets, proviennent en majeure partie de ce qu'en fin d'exercice beaucoup de fournisseurs négligent de présenter leurs mémoires. Au Vésinet, par exemple, sur 63.500 francs des restes à payer pour l'exercice 1923, plus de 56.000 francs venaient de mémoires de fournisseurs; à Chambéry, sur 27.000 francs de restes à payer pour le même exercice, près de 23.000 francs se rapportaient à des travaux pour lesquels les entrepreneurs ne produisaient pas leurs mémoires. De pareils exemples peuvent être multipliés.

Aussi bien, en ce qui concerne les fournitures de matériel ou les travaux, les non-présentations de mémoires en fin d'exercice ne sont pas excusables. Pour faire hâter davantage les entrepreneurs ou les fournisseurs, il serait avantageux de leur imposer dans les cahiers des charges une sanction quelconque ; par exemple, une réduction d'office de 5 p. 100, ou de tout autre pourcentage à déterminer, qui serait opérée sur tous les mémoires présentés après la clôture de l'exercice. Les créanciers se trouveraient ainsi plus pressés de faire régler leurs comptes, et la comptabilité des établissements nationaux se trouverait allégée, ou tout au moins, leur bilan financier ne serait plus encombré par la répétition fastidieuse, souvent pendant plusieurs années, de restes à payer.

Les subventions de l'État adressées aux établissements situés hors de Paris arrivent, parfois avec des retards excessifs. En janvier dernier, pour Chambéry, par exemple, la subvention pour janvier, mandatée régulièrement, n'est parvenue à la Trésorerie générale que le 15 février, alors que les subventions de février et de mars ont été payées strictement à la fin du mois auquel elles correspondent; celle du mois d'avril n'a été perçue que le 6 mai. Ces irrégularités présentent des inconvénients pour le paiement régulier du personnel enfin de mois ; l'établissement, n'ayant pas de fonds de réserve suffisant, ne peut faire les avances nécessaires.

Les receveurs versent des cautionnements calculés d'après le

traitement, conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi de finances des 26 et 27 décembre 1909. Les receveurs, nommés avant les augmentations de traitements, quels que soient les fonds maniés par eux, ont des cautionnements très inférieurs à ceux versés par les receveurs nommés depuis ces dernières années. Il y a là une situation un peu paradoxale. Pour un budget de 550.000 francs, le receveur de Chambéry verse un cautionnement de 46.000 francs; au Vésinet, pour un budget dépassant 2 millions de francs, le cautionnement du receveur actuel est de 16.000 francs. A l'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, pour un budget dépassant 300.000 francs, le cautionnement n'est que de 12.000 francs, parce qu'il a été fixé d'après le traitement minimum donné au receveur avant que sa situation définitive n'ait été réglée.

Les comptables-espèces sont soumis à un contrôle sur pièces effectué par le Receveur central du Trésor à Paris et pour le département de la Seine, par les Trésoriers-payeurs généraux dans les autres départements. Ce contrôle sur pièces doit, théoriquement tout au moins depuis 1907, être renforcé par un contrôle sur place. En fait, aucune vérification sur place n'a, jusqu'à maintenant, été effectuée dans les recettes des établissements nationaux, soit par le Receveur central, soit par les Trésoriers-payeurs généraux.

En principe, chaque établissement possède un receveur; ce n'est qu'exceptionnellement qu'un économe est chargé de la recette ou qu'un receveur est chargé de la recette de deux établissements (Jeunes-Aveugles et Sourds-Muets de Paris, par exemple).

Puisqu'un receveur peut sans inconvénient s'occuper de la recette de deux établissements, on peut concevoir que, pour les établissements de Paris et des environs, une seule recette centrale puisse être instituée.

A l'exception de Saint-Maurice où la recette est particulièrement chargée, à raison de la nécessité de tenir le compte individuel de chaque aliéné et où le travail est encore compliqué par le budget triple de l'établissement, tous les établissements nationauux, Jeunes-Aveugles, Sourds-Muets, Quinze-Vingts, le Vésinet, Vincennes devraient relever d'une recette unique. Il semble à l'Inspection générale que pareille réforme est souhaitable et qu'elle mérite d'être envisagée.

Toutes ces observations s'appliquent aux établissements nationaux proprement dits, et aussi à l'Asile de la Providence.

Pour Kœnigswarter, la situation est loin d'être la même. Les services administratifs sont à l'état embryonnaire et ont besoin d'être entièrement organisés.

La comptabilité-matières, tenue par l'économat, est toute entière comprise dans le journal général et dans deux carnets de fournisseurs (bouchers et boulangers). Le grand-livre existe pour le principe, mais aucune écriture n'y est portée. Aucun carnet d'exploitation n'est établi. L'économe, nommé par la Commission administrative, ne possédait d'ailleurs pas, lors de l'inspection, le texte du

règlement de 1899, quoique l'établissement soit strictement soumis aux règles prescrites par ce règlement.

Le même désordre existe dans la recette, assurée en théorie par un receveur habitant Paris, en fait, par l'économe au moyen d'un journal à souches des recettes et d'un livre de caisse. Le receveur tient un livre de détails, un journal à souches, un journal général, un grand-livre; mais les opérations n'y sont inscrites qu'une fois effectuées par l'économe. Cette situation anormale, qui permet toutes les fantaisies, doit être modifiée.

CHAPITRE VI

La situation financière des établissements nationaux. — Budgets et prix de revient.

Pour examiner cette situation financière il est essentiel de connaître leurs budgets. L'Inspection générale croit utile de donner dans le présent rapport le chiffre des divers budgets correspondant à l'année 1923 (exception faite, toutefois, pour Vincennes et Vacassy, qui n'ont commencé que cette année à fonctionner normalement, les locaux étant occupés jusqu'alors par un centre d'appareillage de mutilés).

Jeunes Aveugles.

	fr. c.
Recettes	1.521.147 42
Dépenses	1.425.735 53
Soit un EXCÉDENT de recettes de	95.411 89

qui, joint à l'excédent de l'année antérieure donne un total d'excédent de recettes de 138.227 fr. 19.

Sourds-Muets de Paris.

	fr. c.
Recettes	1.820.716 16
Dépenses	1.428.865 16
Soit un EXCÉDENT de recettes de	391.851 00

Sourds-Muets de Chambéry.

	fr. c.
Recettes	518.286 27
Dépenses	609.477 25
Soit un EXCÉDENT de dépenses de	91.190 98

Ce déficit est comblé au moyen de l'excédent de recettes des exercices antérieurs, soit 130.969 fr. 46 ; l'excédent net de recettes est donc pour l'exercice 1923 de 39.778 fr. 48 auxquels s'ajoutent 4.657 francs de restes à recouvrer. Mais de là il faut déduire tous les restes à payer, soit 33.104 fr. 59. L'exercice 1923 se solde en définitive par un excédent net de recettes de 11. 330 fr. 89.

Le fonds de réserve de l'institution a ainsi peu à peu disparu.

Sourds-Muets de Bordeaux.

	fr. c.
Recettes	506.436 60
Dépenses	504.577 15
Soit un EXCÉDENT de recettes de	1.859 45

Hospice des Quinze-Vingts.

Hospice proprement dit:

	fr. c.
Recettes	1.279.826 90
Dépenses	1.052.173 50
Soit un EXCÉDENT de recettes de	227.653 40

Clinique:

	fr. c.
Recettes	667.852 50
Dépenses	490.084 32
Soit un EXCÉDENT total de recettes de	405.421 58

d'où il faut déduire toutes les charges concernant le domaine, soit: 359.099 fr. 94.

L'excédent net de recettes ressort à 46.321 fr. 64.

Asile de Vincennes.

	fr. c.
Recettes	3.686.946 »
Dépenses	2.486.760 »
Soit un EXCÉDENT de recettes de	1.200.186 »

Vacassy.

	fr. c.
Recettes (dont 84.000 fr. d'excédent d'exercices clos).	203.523 »
Dépenses	132.470 »
Soit un EXCÉDENT de recettes de	71.035 »

L'Asile de Vincennes et Vacassy n'ayant été réouverts qu'en fin février 1923, les chiffres ci-dessus sont ceux de l'exercice 1924.

Asile du Vésinet.

	fr. c.
Recettes	2.718.369 51
Dépenses	2.560.214 93
Soit un EXCÉDENT de recettes de	158.154 58

sur lesquels il n'y a que 20.000 francs de reste à payer.

Hôpital-hospice Dufresne.

	fr. c.
Recettes	820.597 68
Dépenses	753.673 77
Soit un EXCÉDENT de recettes de	66.913 91

Dans ces chiffres rentrent encore des dépenses de construction et d'aménagement; les dépenses de fonctionnement proprement dit ont atteint environ 245.500 francs.

Maison nationale de Saint-Maurice.

	fr. c.
Recettes	4.769.916 16
Dépenses	3.896.050 83
Soit un EXCÉDENT de recettes de	873.865 32

Dans cet excédent rentre une somme de 645.000 francs reportés pour des travaux à accomplir (installation d'une buanderie).

En répartissant pour chaque division de l'établissement les dépenses totales, on peut dresser le tableau suivant:

	fr. c.
Aliénés	2.812.907 06
Maison maternelle	913.683 73
Maternité communale	169.460 04
DÉPENSE totale	3.896.050 83

Asile de la Providence.

	fr. c.
Recettes	381.710 39
Dépenses	357.710 19
Soit un EXCÉDENT de recettes de	24.000 20

sur lesquels 23.000 francs environ représentent des restes à payer.

Orphelinat Kœnigswater.

	fr. c.
Recettes	390.269 97
Dépenses	388.930 57
Soit un EXCÉDENT de recettes de	1.339 40

Les principales ressources des établissements nationaux consistent dans les revenus des fonds de dotation, les prix de pension, les subventions de l'État. Les établissements de Vincennes et du Vésinet ne reçoivent pas de subvention de l'État. Leurs ressources sont constituées par des prélèvements de 1 p. 100 sur le montant des travaux publics adjugés dans la ville de Paris et le département de la Seine. Les sommes en provenant constituent un fonds commun géré par le Trésor. Quand l'établissement a besoin d'argent, une autorisation ministérielle est demandée pour toucher les fonds nécessaires: muni de cette autorisation le directeur établit par arrêté un titre de perception, qui permet au receveur de retirer les fonds au Ministère des Finances.

Les subventions de l'État ont suivi la marche toujours ascendante des budgets d'établissements. Le tableau suivant les donne pour les années 1866, 1913, 1924.

NOMS DES ÉTABLISSEMENTS	ANNÉES 1866	1913	1924
	francs.	francs.	francs.
Jeunes Aveugles	146.000	206.000	965.000
Sourds-Muets de Paris	150.000	220.000	875.000
Sourds-Muets de Chambéry	25.000	121.000	334.000
Sourdes-Muettes de Bordeaux	63.000	95.000	300.000
Quinze-Vingts. Hospice	250.000	500.000	635.000
Quinze-Vingts. Clinique	»	95.000	335.000
Maison nationale de Saint-Maurice	66.410	50.000	1.398.000
Asile de la Providence	»	10.000	10.000

Pour les Quinze-Vingts, dans la subvention rentre une somme faisant partie de la dotation, 250.000 francs représentant l'intérêt du produit de la vente des immeubles appartenant à l'hospice et occupés avant le transfert, en 1780, dans les bâtiments actuels.

De ce tableau comparatif ressort l'augmentation croissante des subventions versées par l'État, qu'il s'agisse d'établissements d'adultes

ou d'établissements d'enfants. Ces subventions, à l'exception de celle accordée aux Quinze-Vingts, sont encore relevées dans les propositions de budget pour l'année 1925; les augmentations sont destinées à compenser les dépenses résultant du relèvement des indemnités pour charges de famille et des indemnités de résidence, mises à la charge de l'État par la loi du 28 décembre 1923.

Les prélèvements sur les fonds communs ont été, en 1923, de 2.200.000 francs pour Vincennes, sur un total de recettes de 3.686.946 francs;

De 2.416.263 francs pour le Vésinet, sur un total de recettes de 2.718.369 francs.

La dotation des établissements nationaux est composée de valeurs mobilières; cependant certains, les Quinze-Vingts et Vincennes, notamment, possèdent des immeubles, et ce placement, en raison des circonstances économiques actuelles et de la baisse des valeurs mobilières, est loin d'être désavantageux pour les établissements.

Dans les établissements d'enfants, les familles ou des collectivités publiques (département et communes) payent des prix de pension. Ces prix sont aujourd'hui, pour la pension complète, fixés à:

2.500 francs pour les Jeunes-Aveugles;

3.000 francs pour les Sourds-Muets de Paris (5.000 francs pour les étrangers);

1.600 francs pour les Sourds-Muets de Chambéry et de Pont-de-Beauvoisin;

1.400 pour les Sourdes-Muettes de Bordeaux.

Très rares, comme il a été indiqué plus haut, sont les enfants pour lesquels le prix intégral de pension est payé. En fait, la plupart des enfants sont entretenus, au moins partiellement, sur la subvention de l'État.

A Saint-Maurice, des prix de pension sont payés par les aliénés; d'un autre côté, pour quelques mères nourrices, le département de la Seine verse un prix de journée de 8 francs. Les prix de revient sont de beaucoup supérieurs, sauf en ce qui concerne les aliénés pour lesquels le prix de pension dépasse légèrement le prix de revient. Pratiquement, c'est la subvention de l'État qui assure le fonctionnement de la maison maternelle. Quand l'établissement était consacré uniquement aux aliénés, il équilibrait ses dépenses, à peu de chose près, avec les pensions recouvrées, comme l'établit le tableau des subventions versées par l'État.

A Dufresne-Sommeiller, les recettes sont constituées, d'une part, par la dotation qui se monte, en revenus, à 127.825 francs, entièrement en rentes françaises, d'autre part, par les remboursements des frais d'hospitalisation des malades ou des vieillards n'appartenant pas aux communes du canton. Les prescriptions légales, en matière de legs faits aux établissements publics d'assistance, n'ont pas été observées en 1907, au moment où l'hôpital-hospice a été créé juridiquement et aurait dû entrer en possession des valeurs composant la succession. Un grand nombre de ces valeurs étaient étrangères,

russes, notamment, et ont été conservées en portefeuille au lieu d'être transformées en rentes sur l'État. La perte subie par ses valeurs, du fait de la guerre et des évènements qui l'ont suivie, a été préjudiciable à l'établissement; une administration meilleure aurait permis d'éviter cette diminution de capital.

D'une façon générale, la situation financière des établissements nationaux n'est satisfaisante que pour ceux tirant du fonds commun la majeure partie de leurs ressources. Cette facilité, d'ailleurs, de puiser dans la caisse suivant les besoins, peut donner tendance à une exagération dans les dépenses, contre laquelle il est indispensable de réagir. Pour les autres, l'équilibre budgétaire ne s'établit que grâce aux importantes subventions données par l'État.

Les établissements d'enfants sont ceux dans lesquels la situation financière mérite le plus de retenir l'attention. Les prix de pension ne correspondent que de loin aux prix de revient, et le gros effort financier pour couvrir cette dépense est toujours demandé au budget des institutions subventionné par l'État. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'il faut entendre le système des bourses d'État, en vigueur aussi bien pour les Sourds-Muets que pour les Jeunes-Aveugles. La mention de la part de l'État qui figure dans les arrêtés d'admission aux bourses ne correspond pas à une réalité. Il y a une subvention globale de l'État et non pas particulière à chaque enfant. En fait, le budget d'une institution prend à sa charge tous les frais d'instruction et d'entretien des enfants, diminués des sommes versées par les parents ou par des collectivités publiques (département, communes) à titre de pension.

Ces sommes représentent, dans le cas le plus favorable, moins des trois cinquièmes de la dépense totale.

Ce système, défectueux au point de vue financier, mériterait d'être revisé. Il serait également utile de reviser les prix de pension ainsi qu'il a été fait aux Sourds-Muets de Paris.

Il convient toutefois d'être prudent dans les relèvements éventuels. Tant d'institutions publiques (départementales ou communales) ou privées prennent des aveugles et des sourds-muets à des prix très inférieurs, qu'il est à craindre que le recrutement des élèves des institutions nationales ne soit tari, si des pensions plus fortes sont exigées. Beaucoup de doigté est nécessaire pour que la mesure à deux tranchants prise en leur faveur ne gêne pas le développement des établissements.

Le contrôle des dépenses engagées, en vertu de textes législatifs récents, est appliqué aux établissements nationaux touchant des subventions de l'État. C'est là une excellente mesure, mais ne pourrait-on fixer une somme au-dessous de laquelle les directeurs d'établissements auraient le droit d'engager des dépenses sans le visa du contrôleur, sous leur responsabilité directe et à charge de lui en référer dans les quarante-huit heures suivant l'engagement? Une partie du contrôle deviendrait ainsi postérieur, mais l'administration des établissement nationaux y gagnerait en célérité.

D'un autre côté, ce contrôle n'est appliqué qu'aux établissements de Paris, puisqu'il est exercé par le contrôleur même du Ministère dont relèvent les établissements. L'Inspection générale estime qu'il serait utile de le généraliser et de l'appliquer même aux établissements de province; le Trésorier-payeur général ou le Receveur des Finances le plus voisin, représentants du Ministre des Finances, pourraient en être chargés. Les établissements comme le Vésinet et Vincennes, quoique ne recevant pas de subvention directe de l'État, ne devraient pas non plus y être soustraits. Cela permettrait d'éviter quelques-unes des prodigalités inutiles relevées au cours de la tournée.

Pour voir clair dans les dépenses des établissements nationaux, des prix de revient par journée ont été établis, calculés sur les journées de présence effective. Pour les déterminer, les dépenses ordinaires ont été totalisées; et ce total a été divisé par le nombre de journées.

Ce procédé est un peu élémentaire, mais il permet cependant d'instructives comparaisons. Les chiffres donnés correspondent à l'exercice 1923 :

Jeunes Aveugles.

Prix de revient par jour : 20 fr. 28; soit 5.942 francs par an, alors que le prix de pension est de 2.500 francs.

Dans ce prix de revient, les dépenses de personnel entrent pour près de moitié, l'alimentation pour un quart.

655.000 francs de personnel, 294.709 francs d'alimentation sur 1.348.869 francs de dépenses totales.

Le prix de revient par jour était en 1920 de 22 fr. 09; en 1913 de 5 fr. 98; en 1865 de 2 fr. 81.

Sourds-Muets de Paris.

Prix de revient par jour: 20 fr. 07; soit par an 5.920 francs (pour 290 jours de présence effective, alors que le prix de pension est de 3.000 francs pour les élèves français, 5.000 francs pour les élèves étrangers).

Dans le prix de revient, les dépenses d'administration et de personnel (y compris le personnel enseignant) entrent pour 10 fr. 52, l'alimentation pour 4 fr. 56.

En 1810, le prix de revient par jour était de 1 fr. 88; 3 fr. 99 en 1860; 3 fr. 28 en 1865; 5 fr. 66 en 1900; 17 fr. 69 en 1920; 20 fr. 37 en 1921.

Sur les 3 fr. 28, prix de revient de l'année 1865, le personnel entrait pour 1 fr. 31, l'alimentation pour 0 fr. 78.

Sourds-Muets de Chambéry.

Prix de revient par jour: 11 fr. 23.

En réalité, 12 fr. 70 pour les garçons, 8 fr. 81 pour les filles, mais les dépenses de personnel administratif ne sont pas comptées.

Dans le prix de revient de 11 fr. 23, l'alimentation rentre pour 2 fr. 57, le personnel, y compris le personnel enseignant, pour 5 fr. 02.

Pour 285 journées de présence effective le prix de revient annuel est de 3.619 francs pour les garçons, et 2.223 francs pour les filles. Le prix de pension payé n'est que de 1.400 francs.

Les prix de revient par jour ont été de 12 fr. 99 pour les garçons en 1922, 13 fr. 70 en 1923; pour les filles, 8 fr. 51 en 1922, 9 fr. 85 en 1921.

Sourdes-Muettes de Bordeaux.

Le prix de revient d'une élève en 1923 a été de 8 fr. 072; c'est le prix le plus bas constaté dans tous les établissements nationaux.

Mais il ne faut pas oublier que cette institution possède un personnel enseignant et secondaire constitué par les sœurs de la charité de Nevers, qui touchent des indemnités annuelles peu élevées comparées aux traitements donnés au personnel laïque.

Dans les 8 fr. 072 de prix de revient, les dépenses du personnel entrent pour 2 fr. 08, celles d'alimentation pour 3 fr. 15.

En 1865, le prix de revient était de 1 fr. 69, parmi lesquels les dépenses du personnel comptaient pour 0 fr. 72, l'alimentation pour 0 fr. 58.

Hospice national des Quinze-Vingts.

Le prix de revient d'un aveugle pensionnaire de l'hospice a atteint en 1923, 8 fr. 174 (y compris l'allocation en argent donnée à chacun).

Les dépenses de personnel ressortent à 1 fr. 90.

Le prix de revient à la clinique pour une journée de malade hospitalisé a été de 18 fr. 355, sur lesquels l'alimentation entre pour 3 fr. 426.

En 1922, les prix de revient étaient de 7 fr. 921 à l'hospice; 17 fr. 07 à la clinique. En 1865, le prix de revient était de 2 fr. 10 par jour, sans compter la valeur du logement.

Vincennes. — Vacassy.

Pour 1923 à Vincennes le prix de revient a été de 23 fr. 60; mais l'asile n'a recommencé à fonctionner normalement qu'en 1924, et ce chiffre très élevé est déjà redescendu pour l'exercice 1924 aux environs de 18 francs.

En 1913, le prix de revient était de 3 fr. 42 par jour; mais le nombre de journées était plus de trois fois plus élevé qu'en 1923. En 1865, le prix de revient ne dépassait pas 2 fr. 69.

Pour Vacassy, le prix de revient de 1923 a été de 16 fr. 90; en 1913, il était de 4 fr. 12; mais le nombre de journées était également trois fois plus élevé qu'en 1913.

Asile de convalescents du Vésinet.

Prix de revient par jour : 21 fr. 654.

En 1922, il était de 19 fr. 812; en 1921 de 15 fr. 822.

Sur ce prix total, l'alimentation compte pour 4 fr. 369; le chauffage pour 3 fr. 661; le personnel pour 5 fr. 433.

En 1865, le prix de revient ne dépassait pas 2 fr. 69.

Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller.

Prix de revient : 26 fr. 30 parmi lesquels le chauffage rentre pour 5 fr. 64, l'alimentation pour 5 fr. 30; le personnel pour 5 fr. 20.

Il convient de remarquer que pendant l'année 1923, première année de son existence, l'établissement n'a fonctionné que très partiellement, qu'un nombre restreint de malades et de vieillards a été hospitalisé et que néanmoins les frais généraux ont couru.

Maison nationale de Saint-Maurice.

Prix de revient par jour :

Aliénés 1re classe 17 fr. 311;
— 2e — 16 fr. 518;
Maison maternelle : 14 fr 244;
Maternité cantonale : 34 fr. 099.

L'alimentation, sur les prix actuels, ressort à 3 fr. 96 pour les aliénés, 4 fr. 17 pour la maison maternelle, 4 fr. 74 pour la maternité cantonale.

Le chauffage revient à 1 fr. 315 par journée d'hospitalisé; les dépenses de personnel sont de 6 fr. 15 par jour pour les aliénés; 4 fr. 95 pour la maison maternelle; 15 fr. 60 pour la marternité.

En 1913, le prix de revient des aliénés variait entre 4 fr. 49 et 5 fr. 55 par jour, suivant les classes; en 1865, le prix moyen était de 3 fr. 22.

Asile de la Providence.

Le prix de revient, malgré le confort de l'installation, ressort pour 1923 à 8 fr. 99.

Par la comparaison de ces divers chiffres, on voit que les prix de revient sont excessivement variables, même dans les établissements similaires. Les raisons de ces différences résident dans la gestion plus ou moins méticuleuse des établissements, dans l'ampleur plus ou moins grande des frais généraux inhérents à chacun d'eux suivant leur caractère, leur nature, leur installation.

Les dépenses de personnel, avec l'ajustement plus ou moins imparfait des salaires au coût de l'existence, avec l'application des nouvelles lois sociales, ont augmenté, dans de fortes proportions les charges financières des établissements, alors que, malgré l'augmen-

tation des prix de denrées de première nécessité, les dépenses d'alimentation entrent pour une partie bien moindre dans le prix de revient.

Dans quelques établissements, des compressions de dépenses peuvent encore être recherchées dans une réduction du personnel; mais il ne faudrait pas généraliser ni aller trop loin dans cet ordre d'idées, sous peine de désorganiser les établissements qui ont déjà accompli un louable effort d'économie, et qui ne sauraient le dépasser sans qu'en souffre le bon fonctionnement de leurs services. Il faut aussi savoir distinguer entre la nature même des divers établissements; ceux qui sont en sommes des hôpitaux ou sont traités des malades, ne peuvent à cet égard être assimilés aux établissements de convalescents.

Mais c'est surtout vers une réduction des frais généraux qu'il faut s'orienter pour réaliser des économies profitables.

Une première mesure à prendre consiste à faire fonctionner à plein rendement tous les établissements nationaux. Aucune place d'hospitalisé on d'élève n'y doit rester vacante. Les frais généraux sont proportionnellement réduits avec le nombre des hospitalisés; il est inadmissible que dans des établissements où les prix de revient sont très élevés, des lits pendant longtemps restent disponibles.

Il faut également examiner si une réforme de l'administration des établissements ne permettrait pas de diminuer certaines dépenses: adjudications en commun; économat central; recette centrale, accords avec l'Assistance publique de Paris ou la Préfecture de la Seine, etc...; en pareille matière le champ des suggestions est évidemment limité, mais est-ce une raison pour ne pas tenter de l'explorer?

Conclusions.

Sous leur forme actuelle, les établissements nationaux de bienfaisance et d'assistance constituent un ensemble de services sociaux de la plus haute importance.

Avec leur lointaine origine, qui nous reporte aux temps où seul l'esprit de charité guidait, la philanthropie des hommes de bien comme des autorités publiques, et où l'idée de solidarité sociale n'avait pas encore commencé à germer, ils forment les anneaux d'une chaîne reliant le présent aux siècles passés dont ils sont la magnifique tradition.

Par la diversité de leurs buts et de leurs moyens d'action, par l'ampleur de leurs résultats, par leur incontestable vitalité, ils prouvent qu'aujourd'hui même, malgré les lois d'assistance en vigueur, ils répondent à des besoins certains et qu'ils ont toujours de fortes raisons d'exister.

Sur ce point, aucune contestation n'est possible et l'Inspection générale se plaît à l'affirmer à nouveau.

Mais est-ce à dire que la forme et le fonctionnement des établissements nationaux doivent rester figés dans un moule rigide? Dans ce rapport bien des constatations ont été reproduites qui montrent que telle n'est pas la conception de ceux qui ont eu la charge de l'administration de ces établissements; bien des suggestions aussi ont été proposées qui permettraient, l'Inspection générale en a la conviction, de donner à leur gestion des avantages ou des facilités appréciables.

Mais toutes ces constatations et toutes ces suggestions visent des points non essentiels, signalent des défauts de fonctionnement des rouages, demandent des remaniements de quelques-uns de leurs organes. Aucune d'elles ne pose dans son ensemble, le problème de la transformation administrative des établissements nationaux de bienfaisance.

Depuis quelques années cependant, dans ces institutions, une évolution semble se dessiner qui peut en modifier le caractère.

D'abord pour les institutions d'adultes, les établissements existant à Paris et dans ses environs reçoivent maintenant une majorité d'hospitalisés de Paris et du département de la Seine; d'aucuns, comme Vincennes et le Vésinet, ont une clientèle composée de convalescents et de convalescentes sortant des hôpitaux de Paris, dont ils constituent en quelque sorte de simples prolongements. La question s'est alors posée de savoir si le département de la Seine ou l'Assistance publique de Paris, ne pourraient les englober dans leurs organisations, tout en respectant les conditions et les charges des fondations; dans ce sens, on fait remarquer que l'Assistance publique de Paris gère des fondations spéciales (Galignani, Sainte-Périne, etc..) qui sont des établissements du même genre.

Dans le même ordre d'idées, l'Hôpital-hospice Dufresne-Sommeiller, de son côté, ne pourrait-il, avec sa dotation, être réuni soit au département de la Haute-Savoie, soit aux communes du canton de Saint-Jeoire qui l'administreraient comme un hôpital cantonal ordinaire?

Une pareille conception, qui rendrait municipaux ou départementaux les établissements nationaux d'adultes, peut se concevoir et se discuter. Sa réalisation faciliterait la tâche de l'Administration centrale qui serait ainsi déchargée de soucis de gestion parfois bien secondaires, peut-être, aussi, serait-elle avantageuse pour les deniers publics puisque les frais généraux seraient susceptibles d'être réduits.

Toutefois, à s'en tenir comme exemples, aux établissements du Vésinet et de Dufresne-Sommeiller le présent rapport a montré que les hôpitaux de Paris mésusaient du premier et que, pour le second, les municipalités intéressées formulaient des prétentions inadmissibles.

L'absorption de la personnalité des établissements nationaux dans celle d'autres collectivités publiques justifierait donc certaines appréhensions.

Quant aux institutions d'enfants, le problème est tout différent. Leur caractère d'institutions d'enseignement est allé se développant.

Aussi bien, depuis l'époque de leur création, une loi est intervenue qui rend en France l'instruction primaire obligatoire (loi du 28 mars 1882). Cette loi a visé expressément les sourds-muets et les aveugles puisqu'elle subordonnait l'organisation de leur instruction spéciale à la publication d'un règlement d'administration publique déterminant les moyens d'assurer cette instruction. Ce règlement n'a jamais paru; aucune loi n'a, jusqu'ici, paré à cette lacune administrative.

Depuis longtemps déjà, la question a été posée : les institutions de sourds-muets et d'aveugles doivent-elles désormais dépendre du Ministère de l'Instruction publique plutôt que du Ministère ayant l'hygiène et l'assistance dans ses attributions ?

Les institutions de sourds-muets et de jeunes aveugles ne sont ni des asiles, ni des hospices; elles donnent à leurs élèves l'enseignement primaire et l'enseignement professionnel; elles reçoivent des enfants de familles aisées comme des enfants de familles pauvres; ces derniers, comme dans les lycées, les collèges, les écoles professionnelles ordinaires, bénéficient de bourses accordées par l'État, les départements, les communes. Étant établissements de bienfaisance, ces institutions reçoivent des dons et legs; leur personnalité juridique ne disparaîtrait pas si elles devenaient de simples établissements d'enseignement; elles pourraient continuer à recevoir des legs ou des donations. Quant aux philanthropes s'intéressant aux aveugles et aux sourds-muets seraient-ils arrêtés dans leur élan bienfaiteur par des considérations sur la nature juridique des établissements auxquels ils veulent témoigner leur générosité ?

Dans le département de la Seine, les instituts de sourd-muets et d'aveugles, relèvent, non de la Direction générale de l'Assistance publique, mais de la Direction de l'enseignement à la Préfecture de la Seine; l'institution de Lyon-Villeurbanne, pour sourds-muets et aveugles du Rhône et des départements voisins, constitue une école publique de la ville de Lyon, fonctionnant avec des cadres fournis par le Ministère de l'Instruction publique. Et encore, l'Institution de Metz, ancienne institution privée, transformée pendant l'occupation allemande en institution impériale d'enseignement, est devenue en 1918 Institution nationale de sourds-muets et sourdes-muettes, mais elle relève du Ministère de l'Instruction publique. Dirigée par un professeur détaché de l'Institution de Paris, elle est placée sous le contrôle de l'Inspecteur d'académie et des autorités universitaires de la Moselle.

Quels que soient les arguments invoqués, il ne faut cependant pas méconnaître qu'à la base de l'organisation existant en faveur des aveugles et des sourds-muets, il y a un fait médico-social. Les déshérités de la vue et de la parole sont des infirmes et la principale disgrâce dont ils sont affligés s'accompagne parfois de tares héréditaires.

L'enseignement qui leur est donné est intellectuel et professionnel; mais ce n'est pas l'enseignement habituel aux autres enfants; c'est plutôt un enseignement médico-pédagogique, approprié à des

états pathologiques et, pour beaucoup des anormaux auxquels il s'adresse, il est, en fait, extrêmement limité.

La préparation des professeurs d'aveugles ou de sourds-muets n'est pas effectuée dans les écoles normales relevant du Ministère de l'Instruction publique; c'est uniquement dans les institutions destinées aux aveugles ou aux sourds-muets que les futurs professeurs peuvent acquérir la capacité technique voulue.

Certes, un rattachement à l'Instruction publique faciliterait le recrutement des professeurs; mais des conventions spéciales peuvent permettre l'assimilation des professeurs dans les cadres de l'Instruction publique et autoriser leur détachement à la disposition du Ministère du Travail et de l'Hygiène sociale.

Enfin, la plupart des aveugles et sourds-muets admis dans les institutions nationales sont dans un état incontestable d'indigence ou de demi-indigence, qui rend plus pressantes encore à leur égard, les obligations des collectivités publiques. Le nombre infime des enfants dont les familles payent à elles seules les prix de pension, cependant peu élevés, en est une preuve. Et quelques années après leur sortie des institutions, rares sont les élèves qui arrivent à pourvoir normalement aux besoins de leur existence et à se passer de l'aide des collectivités. Les services publics appelés à en prendre charge dans ces conditions peuvent-ils être autres que ceux du Ministère chargé de l'Assistance ?

En définitive, l'Inspection générale n'estime pas qu'il y ait lieu, en l'état, soit d'altérer la personnalité actuelle de certains établissements nationaux, soit d'envisager une autre tutelle supérieure que celle du Ministère du Travail et de l'Hygiène sociale. Toutefois, l'opinion contraire a été soutenue au Comité de l'Inspection. En tout cas, aucune solution concernant les établissements nationaux ne saurait s'appuyer sur des considérations théoriques. Il n'y a lieu d'envisager que l'intérêt des diverses catégories de pensionnaires et d'hospitalisés reçus dans ces établissements.

V

SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'HYGIÈNE

(MM. les Dr G. Dequidt, inspecteur général
et J. Raynier, inspecteur général adjoint, rapporteurs.)

Au cours des tournées de 1908 et 1909, dès le début de l'application de la loi du 15 février 1902, l'Inspection générale avait été appelée à porter son attention sur l'ensemble des dispositions légales et réglementaires relatives à la protection de la santé publique.

Elle a formulé ses premières observations et conclusions, dans deux précédents rapports d'ensemble insérés au *Journal officiel* du 2 août 1909 et du 6 décembre 1910.

La protection de la santé publique — dont l'Inspection générale, conformément à ses attributions, a eu à connaître, dans l'intervalle, soit au cours de missions spéciales, soit au cours d'inspections annuelles de services divers — a fait, en 1924, l'objet d'une nouvelle tournée méthodique portant sur les organisations d'hygiène dans un certain nombre de départements (services départementaux d'exécution et de contrôle de la loi de 1902) et de communes (bureaux municipaux d'hygiène).

Destinée à se développer, de façon à embrasser l'ensemble du territoire, cette rubrique de tournée continue à figurer au programme de la campagne d'inspection de 1925.

Il ne saurait donc s'agir de présenter actuellement une étude définitive de l'organisation et du fonctionnement des services ainsi envisagés; mais il a paru, cependant, qu'il pouvait y avoir, d'ores et déjà, une certaine utilité à extraire des rapports particuliers, des renseignements à portée d'ensemble.

En effet, le projet de revision de la loi de 1902, déposé par le Gouvernement devant le Parlement et rapporté au nom de la commission d'hygiène de la Chambre sous la précédente législature par M. le Dr Gadaud, député, est actuellement repris par ladite commission. Ce projet, comportant parmi ses innovations essentielles la création obligatoire d'inspections départementales des services d'hygiène et l'élaboration d'un statut pour le personnel attaché à ces services, a donné à nos investigations un caractère d'actualité, motivant ainsi la présentation immédiate de quelques observations, soumises à l'administration qui aura à procéder à la préparation du règlement d'administration publique, complément de la revision de la loi.

Le présent rapport s'en tiendra donc surtout à ces derniers points de vue.

1° Après un aperçu sur l'organisation et le fonctionnement des services départementaux de protection de la santé publique;

2° Il se limitera à dégager, en l'état actuel des services départementaux d'inspection et de contrôle d'hygiène, les constatations opérées dans les départements visités où ils ont été créés facultativement par application de l'article 19 de la loi de 1902;

3° Il s'efforcera de tirer de ces constatations particulières des considérations utilisables pour l'organisation à venir des inspections départementales obligatoires.

I

Examen d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement des services départementaux de protection de la santé publique.

Les préfets, ont toujours eu à veiller à l'exécution de mesures relatives à l'hygiène et à la salubrité publiques.

De tous temps, même en l'absence d'une loi sanitaire générale, ils ont dû organiser les bureaux et services de leurs préfectures pour assurer la pratique des prescriptions édictées dans le but de protéger la santé publique: lois et règlements visant l'organisation municipale, la police de la salubrité urbaine et rurale; dispositions à portée sanitaire qui ont relevé et relèvent de ministères différents, et dont les principales, modifiées et complétées par la suite, devaient, spécialement ou fragmentairement, embrasser successivement, le régime des eaux, la souillure des cours d'eau, l'exercice de la médecine, l'inspection des pharmacies, la législation des cimetières, les inhumations et transports de corps, les travaux de salubrité (loi du 16 septembre 1807), les établissements insalubres, incommodes ou dangereux (décrets de 1810), la police sanitaire contre les épidémies et la législation quarantennaire (1822), les logements insalubres (loi des 12 avril 1850 et 25 mai 1864), les sources et les eaux minérales (loi du 14 juin 1856), la police sanitaire des animaux (épizooties et maladies contagieuses), l'hygiène du travail industriel dans les ateliers et manufactures, la protection des enfants du premier âge (loi du 23 décembre 1874), l'inspection sanitaire des écoles prévue par la loi du 30 octobre 1886, ébauchée dans quelques grandes villes, les habitations à bon marché (première loi du 30 novembre 1894) etc....

En dehors des services permanents incombant aux bureaux, l'organisation locale, à la disposition de l'administration préfectorale, a comporté des organismes actifs ou délibérants plus ou moins techniques à savoir: tout d'abord les médecins des épidémies créés en 1805; les

médecins cantonaux, aujourd'hui disparus, créés en 1835; les conseils d'hygiène institués en 1848 pour être consultés sur les questions d'assainissement (localités et habitations), les maladies épidémiques ou endémiques, les épizooties, la propagation de la vaccine, l'assistance médicale, l'hygiène industrielle et agricole, la démographie, la statistique etc.; les inspections sanitaires ou de la salubrité créées dans de très rares départements, si ce n'est à titre épisodique. On a pu utiliser en outre, à l'occasion, les ressources des cadres d'un personnel départemental ou d'État fonctionnant grâce au jeu de lois spéciales tel que: ponts et chaussées, mines, services vicinaux, inspection académique et inspection primaire (hygiène scolaire), inspection des enfants assistés, des enfants du premier âge, inspection du travail, services des épizooties confiés à des vétérinaires par la loi du 21 juillet 1881.

La loi du 15 février 1902, venue ensuite, charte de l'hygiène publique en France — avec, à la base, le règlement sanitaire communal susceptible de progrès continus, mais aussi avec le pouvoir des maires dont l'expérience a montré dans l'ensemble les difficultés d'action pour remplir les lourdes charges de l'hygiène publique — a eu essentiellement pour objet:

a) La lutte contre les maladies transmissibles;

b) La salubrité des immeubles;

c) L'assainissement des localités;

d) L'alimentation des communes en eau potable;

e) La création des services publics et d'administration sanitaire pour l'application de la loi.

En ce qui a trait à l'administration sanitaire départementale, qui nous occupe ici, la loi, sauf pour Paris qui a une organisation spéciale, dispose en résumé comme suit:

A la tête de l'administration sanitaire dans le département est le préfet.

Il a la charge de l'hygiène publique assisté du conseil général (pour l'organisation des services), de conseils plus ou moins techniques (conseil départemental d'hygiène, commissions sanitaires) et d'inspecteurs départementaux d'hygiène (facultatifs).

Le préfet contrôle les maires et se substitue à eux en certaines circonstances (art. 99 de la loi municipale). Il approuve le règlement communal, en impose un en cas de négligence. Il prescrit les mesures du règlement sanitaire et en impose l'exécution immédiate en cas d'urgence et d'épidémies. Il peut délivrer des permis de construire au cas de refus des maires, et solliciter à leur défaut l'avis de la commission sanitaire pour les immeubles insalubres. Il peut déclarer d'utilité publique l'acquisition par les communes de sources d'eau potable lorsque leur débit ne dépasse pas deux litres par seconde. Il a,

enfin, à instruire les affaires pour lesquelles est légale ou réglementaire l'intervention de l'État et des organisations sanitaires centrales.

Le conseil général intervient pour délimiter, après avis du conseil départemental d'hygiène, les circonscriptions sanitaires ; pour délibérer sur la composition (nomination des membres conseillers généraux), le fonctionnement, la publication des travaux des assemblées sanitaires. Il statue en outre sur l'organisation des services. Il vote les ressources budgétaires et la participation financière du département. De lui dépend — si le préfet, pour assurer l'exécution de la loi, estime qu'il y a lieu d'organiser un service départemental de contrôle et d'inspection — la création, la réglementation et le budget de l'inspection départementale.

Le conseil départemental d'hygiène, placé à côté du préfet qui le préside, a dans ses attributions, outre celles des anciens conseils d'hygiène de 1848, tout ce qui intéresse la santé publique dans le département. Il a, comme d'ailleurs les commissions sanitaires, ce qui est trop souvent perdu de vue, un droit d'initiative. Il doit être obligatoirement consulté en matières de vaccination (commission de vaccine), de prophylaxie (délégués du conseil et des commissions pour surveillance et contrôle du service de la désinfection), d'alimentation en eau potable, d'établissements insalubres. Son avis est requis par le préfet avant son approbation des règlements sanitaires communaux. Il est de même exigé, s'il y a lieu, pour les questions d'assainissement au sujet desquelles des contestations se sont élevées entre le maire et le préfet. Il est chargé de procéder, soit par lui-même, soit par la commission sanitaire de circonscription, à des enquêtes sur la situation hygiénique des communes dans lesquelles le nombre des décès a dépassé pendant trois ans la mortalité moyenne de la France, et de délibérer sur l'utilité et la nature des travaux jugés nécessaires — lesquels peuvent, on le sait, sous certaines conditions de procédure, être imposés d'office aux communes. — De même, son avis doit précéder obligatoirement la délibération du conseil général sur l'organisation des services départementaux d'hygiène institués par la loi.

Ce sont : les services des assemblées sanitaires, de la vaccine, de la déclaration des maladies contagieuses (service des épidémies), de la désinfection, et celui de l'exécution du budget et de la comptabilité des dépenses d'application de la loi de 1902.

L'administration sanitaire, dont les éléments médico-techniques ne pouvaient être trouvés que dans des conseils ou commissions à réunions espacées, irrégulièrement suivies, à fonctions gratuites, à personnalités parfois bien difficiles à réunir, surtout dans de petits départements, ne devait pas manquer, en dépit des bonnes volontés, de se révéler insuffisante. Pour appliquer la loi il faut, outre des ressources budgétaires et un outillage suffisant, l'intervention journalière de fonctionnaires absolument spécialisés dans les questions sanitaires.

Dès la première heure, l'Inspection générale, à même de connaître

sur place des lacunes et de certaines difficultés imputables à cette situation, signalait les conséquences du caractère facultatif de la création des services d'inspection et de contrôle. Elle exprimait nettement l'avis qu'il importait, pour une bonne exécution de la loi, que ces services fussent rendus obligatoires. Par une action continue et répétée, dont témoignent ses rapports généraux ou particuliers et ses avis, elle s'est efforcée, en attendant que la loi consacre pour les départements une telle obligation, de contribuer à l'augmentation du nombre des inspections départementales. Infime au début, elles ont été croissant, d'ailleurs assez lentement, tant au point de vue numérique que de l'importance attachée aux fonctions.

La loi de 1902 et les compléments qui y ont été apportés : assainissement des voies privées, expropriations pour cause d'insalubrité publique — premier essai d'une loi sanitaire générale — ne pouvaient néanmoins pas tout régler dans le vaste domaine de l'hygiène qui continue à relever de lois antérieures, et qui a donné lieu depuis à d'autres dispositions légales ou réglementaires successives.

C'est ainsi qu'elle avait notamment laissé en dehors de son action des questions importantes telles que l'hygiène alimentaire (loi générale du 1er août 1905, fraudes et falsifications), le nouveau régime à imposer aux établissements classés (loi du 19 décembre 1917) et en général les questions d'hygiène sociale (lois du 15 avril 1916 sur les dispensaires et du 7 septembre 1919 sur les sanatoria ; dispositions réglementaires relatives à la lutte contre le cancer, la syphilis, la protection maternelle et infantile).

Si, la loi du 12 janvier 1909, réorganisant le service des épizooties a prévu, dans chaque département, des médecins vétérinaires et un fonctionnaire spécialisé, le vétérinaire départemental (dépense obligatoire); si de même, les prescriptions légales et réglementaires relatives aux fraudes (laboratoires officiels pour la répression des falsifications et fraudes alimentaires, inspection sanitaire générale des viandes de boucherie, etc...), ou aux établissements classés (inspection prévue par l'article 21 de la loi de 1917 ; surveillance des abattoirs et tueries particulières par un « homme de l'art ») ont formellement organisé les services techniques ; par contre, aucune des dispositions relatives à l'hygiène sociale, tout en faisant occasionnellement plus ou moins allusion aux services médico-administratifs constitués par les inspections départementales d'hygiène, n'a été mise à profit pour donner auxdites inspections l'existence obligatoire ultérieurement poursuivie par le projet de revision de la loi de 1902.

ORGANISATION

L'organisation des services départementaux d'hygiène, se ressent actuellement de l'organisation échelonnée dont le bref historique ci-dessus a rendu compte. Elle s'est, en raison de considérations

diverses, effectuée dans des conditions disparates, sans plan d'ensemble et sans qu'ait été imposé l'organisme directeur permanent, spécialisé, seul capable, toutes choses égales d'ailleurs, de donner aux dispositions légales leur maximum d'efficacité avec le meilleur emploi des crédits.

Les organisations qui président à l'exécution de la loi de 1902 peuvent être rattachées à deux types généraux :

a) Dans un premier type, les bureaux de la préfecture auxquels avaient été confiés, aussitôt après la promulgation de la loi, l'administration et la gestion des services, constituent encore à ce jour la seule organisation permanente et régulière ;

b) Dans le second type, dont le nombre s'accroît, il a été créé des inspections départementales d'hygiène, sous les formes les plus diverses qui peuvent en définitive être ramenées à deux principales :

Coexistence des services administratifs, représentés par les bureaux, et des services techniques représentés par l'inspection ;

Inspections constituant des sortes de directions des services d'hygiène et assurant les doubles services techniques et administratifs.

En ce qui concerne les dispositions protectrices de la santé publique autres que celles de la loi de 1902, les formules d'organisation sont, de même, des plus variées : soit qu'elles rentrent complètement ou partiellement dans les attributions des inspections départementales, soit qu'elles continuent, à leur défaut, de relever des bureaux, en utilisant plus ou moins, le concours de divers fonctionnaires appartenant à des services spécialisés de la préfecture ou en recourant à des concours extérieurs. Au nombre des fonctionnaires spécialisés dont il s'agit, figurent notamment ceux de l'assistance publique qui prête traditionnellement son appui aux œuvres d'hygiène maternelle et infantile et qui a été associée justement aux œuvres d'hygiène générale et de défense contre les fléaux sociaux.

En outre, se sont créés, dans la plupart des départements des offices d'hygiène sociale, presque tous orientés à peu près exclusivement vers la lutte antituberculeuse, et fonctionnant en général sous le régime des associations de la loi de 1901. Plus ou moins rattachés à l'administration, représentée au sein de leurs conseils directeurs, ils reçoivent, dans l'ensemble, le plus clair, sinon l'absolue totalité de leurs ressources, de subventions alimentées par les budgets publics.

D'autre part il y a une situation particulière aux anciens services d'hygiène du ministère des Régions libérées, que la loi de finances du 13 mars 1922 avait transférés avec leurs crédits — et leur personnel — au ministère de l'Hygiène sociale. Des rapports de l'Inspection générale en appréciant, dès 1922, l'importance de ces services

(laboratoires mobiles d'analyses, consultations de nourrissons, crèches, dispensaires, envois d'enfants en colonies de vacances et en préventorium..), leur rendement, leur personnel « d'inspectrices déléguées » et « d'infirmières », et les conditions de leur transfert, concluaient notamment à la réorganisation des services ainsi pris en charge, à leur fusion dans les cadres normaux, à leur orientation vers des œuvres à stabiliser. Ils demandaient au surplus, pour les départements où existait une réelle direction des services sanitaires, exercée par des médecins fonctionnaires spécialisés, leur rattachement à l'inspection départementale d'hygiène, pour une utilisation normale et hiérarchique, paraissant seule, en définitive, susceptible d'assurer une meilleure et vraiment fructueuse collaboration d'avenir. Il n'est pas apparu à l'Inspection générale, lorsqu'elle a pu revoir en 1924 un certain nombre de ces départements, que ses suggestions et conclusions aient été retenues. Aussi se borne-t-elle en faisant un renvoi aux rapports particuliers de 1922, à formuler des conclusions du même ordre.

Les attributions des bureaux de préfecture, chargés de tout ou partie de l'administration sanitaire, font ressortir une trop grande dispersion des services, préjudiciable à leur bonne marche, laquelle nécessite une certaine unité de vues et, plus que tout autre peut-être, une action adéquate éclairée et rapide.

Quelques extraits de rapports particuliers fixeront mieux les idées.

L'un d'eux note pour un grand département : « toutes les questions d'hygiène ressortissent aux attributions de la quatrième division dont l'activité est surtout absorbée par l'application des lois d'assistance. Il n'y a pas, à proprement parler, de personnel chargé spécialement de l'hygiène ».

Un autre, portant sur un département moyen, à trois divisions, décrit : « parmi leurs attributions touchant de près ou de loin à l'hygiène on relève, pour la première (administration départementale et communale, comptabilité) : registres de l'état-civil, cimetières, établissements charitables, hôpitaux-hospices, bureaux de bienfaisance, subventions du pari mutuel et des jeux, ordonnancement des dépenses des services départementaux ; pour la seconde (administration générale, travaux publics, travail, agriculture, commerce, industrie, instruction publique, établissements pénitentiaires, etc..) : visite des pharmacies, statistique démographique, ambulants, forains et nomades, débits de boissons ; pour la troisième (assistance et hygiène) : exécution des lois d'assistance obligatoire ou facultative, prévoyance sociale, mutualité, habitations à bon marché, exécution de la loi de 1902, statistique sanitaire, mortalité moyenne ».

Un autre encore, visant un département moins important, où la préfecture ne compte que deux divisions, mentionne : « les services départementaux d'hygiène sont centralisés, tout au moins en ce qui

concerne l'application de la loi de 1902, par la deuxième division. Cette division qui est en même temps celle de l'assistance comprend deux bureaux. Dans les attributions du second bureau (le plus important en ce qui concerne l'hygiène) on relève l'exécution de la loi de 1902 (convocations des assemblées sanitaires, vaccination, déclarations, désinfection, exécution du budget, comptabilité), le service des épidémies. Dans le premier bureau : eaux potables, cimetières, hygiène des écoles, établissements thermaux. Mais le chef de la seconde division n'est pas le seul qui ait à s'occuper à la préfecture des questions d'hygiène. La première division règle, par son premier bureau, la police de la médecine et de la pharmacie. A son deuxième bureau sont attribuées les habitations à bon marché, les logements insalubres, la police sanitaire des animaux (vétérinaire départemental), les établissements classés (inspecteur du travail). Enfin un troisième bureau, dit bureau militaire, a dans son service les questions relatives au transport des corps, aux forains et nomades, à la prostitution.... La répartition des affaires et la division du travail s'opère par l'intermédiaire du Cabinet ».

On pourrait multiplier les citations du même ordre.

D'une manière générale, les rapports font, pour les cas analogues, ressortir : que la direction des services d'hygiène relève de plusieurs divisions et de plusieurs bureaux et que, de ce fait, le chef de division, donné comme le chef de division de l'hygiène, n'est pas à même de connaître la suite d'affaires sanitaires attribuées à des bureaux soumis à une autre direction ; ils démontrent que ces bureaux, ne serait-ce qu'en raison de leurs attributions multiples, ne peuvent, même aidés des conseils institués par la loi, réaliser la compétence et la cohésion nécessaires à une meilleure protection de la santé publique.

S'il était pratiquement impossible, même dans de petits départements, de réviser les attributions de différentes divisions en vue de la centralisation des services sanitaires dans un bureau unique et spécialisé, il ne saurait être discuté qu'il est des dispersions qui ne s'expliquent en rien. Que dire de celles faisant intervenir trois divisions en matière d'état-civil, de statistiques démographiques et sanitaires dont les étroites connexions sont évidentes, ou de celles attribuant l'exécution parcellaire de la loi de 1902 à des services différents sans aucun lien, ou même la réception des déclarations des maladies contagieuses et la mise en marche du service de la désinfection à deux bureaux distincts qui, pour appartenir à la même division, n'ont entre eux, séparés par un étage à franchir, que de lointains contacts ? Comment ne pas voir les inconvénients évidents de ces systèmes pour un bon rendement des services, qui exigerait d'ailleurs, non pas seulement un groupement nouveau, mais que soit mise à la place qui lui revient une autorité technique et administrative : l'inspection départementale d'hygiène ? Celle-ci sera l'objet de considérations ultérieures.

FONCTIONNEMENT

Le fonctionnement des services départementaux de protection de la santé publique ne donnera lieu, présentement, qu'à un minimum de développement.

En effet, en l'état des constatations opérées au cours de la tournée de 1924, il suffira de rappeler encore que les services de la loi de 1902 ont déjà donné lieu à des inspections et à des rapports antérieurs d'ensemble. Celui de 1909 (conseils départementaux d'hygiène et commissions de circonscription ; maladies transmissibles, service des épidémies ; réglementation sanitaire communale ; assainissement d'office des communes par application de l'article 9 de la loi ; services d'inspection et contrôle ; bureaux municipaux d'hygiène ; contrôle des travaux d'assainissement exécutés par les villes) et celui de 1910 (organisation et fonctionnement des services départementaux de vaccination et de désinfection) après avoir relaté les difficultés de divers ordres (indifférence initiale, défaut d'éducation sanitaire, inertie des pouvoirs locaux, résistances médicales...) pour la mise en œuvre de la loi, ont constaté les réalisations ultérieures avec leurs mérites et leurs défauts, signalé une série de réformes désirables, apporté des critiques nécessaires.

Elles restent, peut-on dire, encore vraies dans leur ensemble, exception faite de quelques progrès locaux, soit en raison d'une meilleure collaboration, d'un plus grand nombre de médecins praticiens, d'une meilleure éducation hygiénique du public, soit, tout d'abord et surtout, de la création de quelques bons services d'inspection d'hygiène.

Nous renvoyons donc pour bien des cas aux précédents rapports de l'Inspection générale et nous nous en tiendrons ci-après à l'examen d'une série de faits, spécialement envisagés par des récents rapports particuliers et visant l'état actuel de l'information sanitaire.

IMFORMATION SANITAIRE

L'information sanitaire, base absolument indispensable de l'efficacité réelle et complète de l'action à entreprendre n'a, en règle générale, pas fait l'objet des soins qu'elle mérite, même là où de louables efforts ont porté par ailleurs, dans un autre domaine, sur l'organisation d'un fichier départemental d'assistance et d'aide sociale préconisée par la circulaire minisiérielle (Hygiène sociale) du 3 mai 1921.

On a noté, le plus souvent, l'absence de vraies et complètes informations sanitaires dont on puisse prendre connaissance à la préfecture sur l'état hygiénique du département.

En dehors des centres où fonctionne une bonne inspection d'hygiène, en dehors d'utiles renseignements — qui, d'ailleurs ne sont

pas toujours portés à la connaissance des services départementaux — fournis par quelques centres où les statistiques réglementaires de bureaux d'hygiène, bien constitués et actifs, sont aussi exactement et méthodiquement dressées que possible, les inspecteurs généraux n'ont, en réalité, disposé le plus souvent que des témoignages divers recueillis par eux et de déclarations orales — pessimistes ou optimistes suivant les personnalités avec lesquelles ils ont eu à se mettre en contact — non basés sur des faits précis contrôlables et sur des documents suffisamment précis.

Les documents établis dans cet ordre d'idées, dont on pouvait faire état dans les préfectures, à savoir : statistiques de l'état-civil (décès), statistiques sanitaires, registres de la mortalité moyenne et délibérations des assemblées sanitaires, registres des déclarations des maladies contagieuses, communications diverses des médecins des épidémies, des municipalités, des particuliers, des commissions d'assistance, des dispensaires, etc.., se sont montrés, en effet, le plus généralement insuffisants pour motiver une valable appréciation d'ensemble, soit que ces communications diverses s'avèrent des plus rares, soit que le service des épidémies se trouve rarement sollicité ou peu actif, etc...

Les statistiques sanitaires relatives aux autres arrondissements que l'arrondissement chef-lieu — sauf là où le service d'inspection et de contrôle d'hygiène peut les faire enregistrer, après en avoir pris connaissance, pour son action et sa documentation personnelle — ne peuvent guère être retrouvés dans les bureaux de la préfecture. On se borne à les transmettre à l'administration centrale pour l'établissement de la statistique sanitaire générale de la France. Celle-ci, en dépit de l'effort qu'elle représente, a d'ailleurs soulevé quelques critiques, en ce sens qu'elle ne peut être mise à profit par les hygiénistes locaux pour une action sanitaire adéquate et actuelle. Ils lui reprochent d'être difficilement utilisable, en raison des retards dans sa parution, des lacunes dans les renseignements fournis, des conditions d'approximation très variables dans lesquelles elle est établie en l'absence de constatation médicale des décès, etc..

Les registres de la mortalité moyenne annuelle, dans chaque commune, ouverts dans les préfectures (art. 9 de la loi de 1902) visant les localités dans lesquelles le nombre des décès a dépassé le chiffre de la mortalité moyenne en France, sont matériellement tenus. La plupart d'entre eux, néanmoins, n'étaient pas à jour au moment de l'inspection, même dans des départements où ils étaient confiés aux soins d'employés de l'inspection d'hygiène. Ce retard était imputé au retard dans les notifications de la mortalité moyenne de la France. Cependant, tel chef de division avait spontanément relevé au *Journal officiel* du 10 avril 1924 le dernier chiffre publié, pour instituer, en ce qui le concernait, la procédure usuelle.

L'Inspection générale ne se dissimule pas que le dépassement de la mortalité moyenne non soumis à l'analyse de certaines circonstances telles que les conditions régionales, la composition de la population, son importance relative, qui ont sur elle des répercussions évidentes, ne saurait constituer un critérium d'une valeur absolue. Mais il lui est apparu que les enquêtes pratiquées à son sujet par les assemblées sanitaires manifestaient peut-être une tendance trop fréquente à l'expliquer par la présence d'établissements hospitaliers (la transcription des décès qui s'y produisent au registre de l'état-civil de la commune de résidence a été demandée), le nombre de vieillards, le retour au pays de sujets ayant contracté ailleurs des maladies chroniques graves atteignant leur capacité de travail, ou par des circonstances fortuites, des causes générales, etc...

Il lui est apparu aussi que ces explications des faits, même en les considérant comme admissibles, servaient de conclusion à l'enquête sans qu'aient été portées à la connaissance des intéressés, quand il y avait lieu, en vue de proposer à leur attention des remèdes appropriés, les causes d'insalubrité générale ou spéciale (taudis à tuberculose, maisons à cancer, etc..).

Au surplus, il semble que le dépassement de la mortalité moyenne, assez souvent constaté pendant deux années, suivies d'un retour à la normale pour la troisième, puisse avoir lui aussi, à l'occasion, une valeur significative et, de ce fait — même en dehors des dispositions de la loi — motiver une enquête spéciale. Celle-ci, même ne comportant pas, comme les enquêtes légales, la possibilité d'imposer d'office des mesures d'assainissement, n'en présente pas moins — surtout lorsqu'elle sera faite par un médecin fonctionnaire spécialisé — un grand intérêt pour l'information, la propagande persuasive, l'éducation et l'action sanitaire auprès des maires et des particuliers.

Les déclarations des maladies contagieuses dont l'article 15 de la loi du 30 novembre 1892 sur l'exercice de la médecine et les articles 4 et 5 de la loi du 15 février 1902 font une obligation aux médecins, et qui ont donné lieu, pour chacun des départements visités, à des tableaux comparatifs portant sur l'avant et l'après guerre, ne sont, dans de nombreux cas, connues et enregistrées en leur temps que pour l'arrondissement chef-lieu — les déclarations afférentes aux autres arrondissements reçues par les sous-préfets n'étant portées à la connaissance des services départementaux d'hygiène qu'en fin d'année pour servir à la rédaction du compte rendu du service départemental de la désinfection —.

Elles se heurtent, sauf peut-être en cas d'épidémies confirmées, à l'indifférence du corps médical qui persiste souvent encore à ne les considérer que comme une simple formalité administrative, ou même à son hostilité dont les raisons sont tirées avec plus ou moins de réalité de conceptions particulières du secret professionnel, de

une rubrique concernant la désinfection et une relative à l'autorisation d'inhumer. Le médecin traitant date et signe. La troisième et dernière subdivision de chaque feuillet est celle qui nous intéresse particulièrement. Elle indique le sexe et l'âge du défunt, le mois de l'année, sans mentionner ni son nom, ni la date exacte de sa mort. Là encore nous avons inséré les renseignements relatifs à la désinfection prescrite. Cette subdivision porte imprimée l'adresse du destinataire qui est le vice-président de la commission d'hygiène municipale (un bureau d'hygiène a été créé depuis); gommée sur les bords elle doit être pliée en deux et être cachetée. L'état-civil la sépare de la précédente en suivant le pointillé perforé qui l'unit à elle, conserve la subdivision qui la concerne et envoie l'autre à son adresse. Le secret médical se trouve donc rigoureusement sauvegardé. »

C'est par des procédés analogues adaptés et perfectionnés s'il y a lieu, que les médecins hygiénistes désireraient voir établir pour chaque commune et pour chaque département, la statistique sanitaire dont ils ont besoin. Pour être utilisable elle doit, à leur avis, reposer sur la constatation médicale des décès, elle doit être uniforme (donner des résultats comparables entre eux), elle doit être actuelle (intérêt de l'information dès le premier cas de décès par maladie transmissible), elle doit toucher au fur et à mesure l'inspection départementale compétente pour la recueillir, la classer, la transmettre à l'autorité supérieure.

Comme la constatation médicale des décès (par les médecins traitants dans les cas habituels) suppose probablement, dans les circonstances présentes, un vote de crédits pour allocation d'honoraires, l'Inspection générale, qui ne peut manquer de signaler l'intérêt primordial d'une statistique mieux faite, s'en tiendra actuellement à l'exposé ci-dessus sans demander qu'il soit procédé en cette matière par voie de réglementation générale.

L'adhésion de l'ensemble du corps médical aux mesures ainsi préconisées n'est, on le sait, rien moins que certaine. Par ailleurs, une information sanitaire — en dehors de considérations statistiques — ne peut avoir son véritable intérêt que lorsqu'elle est recueillie en vue de réalisation pratique par des services d'hygiène dotés de l'armement nécessaire et dirigés effectivement par des fonctionnaires médecins spécialisés.

C'est dire à nouveau que la question de l'organisation obligatoire de fortes inspections départementales d'hygiène domine toutes les autres.

D'ores et déjà, cependant, des progrès peuvent être assez simplement obtenus, par la centralisation et la conservation au siège du chef-lieu du département d'éléments de la statistique sanitaire qui ne font actuellement qu'y passer pour transmission ; par une centralisation immédiate du même ordre de toutes les déclarations des maladies transmissibles conservées encore longtemps dans les

sous-préfectures ; par la poursuite résolue de tous les moyens propres à améliorer la solution présente en ce qui concerne non seulement les maladies à déclaration obligatoire, mais encore la tuberculose (un projet de loi rendant obligatoire la déclaration des décès des tuberculeux va être incessamment déposé) ; par l'application apportée aux enquêtes sur place motivées par le dépassement de la mortalité moyenne et aux conséquences à en déduire, et même par la présence possible de l'inspecteur d'hygiène aux séances des conseils de revision jugeant de l'aptitude des conscrits, susceptibles de donner, à qui veut les interpréter et en tirer profit, d'utiles renseignements.

Ces progrès — à l'exception du dernier — ont été obtenus par certains inspecteurs départementaux d'hygiène. Ils ont fait ensuite, le cas échéant, utilement état de l'information qui leur est apportée par ce qui subsiste du service des épidémies, par les rapports réglementaires des dispensaires d'hygiène sociale, par les commissions d'ordres divers aux séances desquelles il leur est possible d'assister, par les fonctionnaires, les maires, les médecins ou les particuliers avec lesquels ils sont en contact à l'occasion d'affaires de service, de tournées et d'enquêtes ; par les laboratoires départementaux qu'ils dirigent ou contrôlent, par les laboratoires privés avec lesquels le département a traité — ces laboratoires pourraient du reste concourir indirectement à informer l'inspecteur, dans le cas de maladies contagieuses, notamment quand celui-ci contrôle leurs subventions —.

La transmission du résultat des recherches biologiques portant sur des affections à déclaration obligatoire effectuées aux frais des particuliers et sur leur demande directe, pose d'ailleurs une intéressante question de secret professionnel qu'il serait expédient de résoudre au moment de la revision de la législation de 1902, en comprenant les chefs de laboratoire au nombre des assujettis à la déclaration des maladies contagieuses envisagées par la loi.

Toutes ces informations sanitaires trouvent dans les inspections départementales bien organisées leur traduction résumée dans des rapports annuels au préfet et au conseil général. Elles contribuent avec toutes autres à la documentation des casiers sanitaires communaux, comme à la mise en état de cartes sanitaires départementales portant répartition géographique et numérique annuelle, mensuelle et actuelle des maladies endémo-épidémiques.

Quand elles auront été réglementées comme il convient, concurremment avec la législation et la réglementation destinées à doter tout le territoire de services d'hygiène de valeur plus raisonnablement comparables et d'organisation plus homogène (échanges d'informations d'un département à l'autre, féconds en matière de prophylaxie, de mise au courant des manifestations d'activité et des leçons de l'expérience) elles pourront, pleinement, être de nature à permettre une efficacité maxima des inspections départementales obligatoires.

II

État actuel de l'organisation des inspections départementales d'hygiène.

L'inspection départementale d'hygiène, service facultatif de la loi de 1902, a donc, comme on s'en rend compte, acquis dans l'application de la loi l'importance de premier plan qui commande, en quelque sorte, l'organisation sanitaire dans les départements.

Cette importance est devenue si évidente qu'on ne semble pas pouvoir rencontrer d'opposition sur le principe de la création obligatoire et de l'organisation méthodique, par décret réglementaire, prévu dans le projet de loi, commenté et approuvé par la commission d'hygiène à la Chambre (rapport déposé le 17 novembre 1923, sous le N° 6570).

Il ne suffirait pas, en effet, d'affirmer la nécessité d'une inspection départementale d'hygiène, et il convient, à tous égards, tout en conservant dans son organisation la souplesse nécessaire, de lui donner le statut solide qui, en généralisant à tout le territoire les meilleures formules dégagées, dotera les services de protection de la santé publique, de l'homogénéité, de l'autorité et de la valeur d'ensemble dont les ont privés, notamment, l'insuffisance des organisations existantes et leur trop grande diversité.

Cette diversité doit être soulignée pour autant, qu'en ses conséquences pratiques, elle a une sérieuse répercussion, sur la bonne marche des services.

Le nombre des inspections départementales a eu beau s'accroître, tant en raison de l'action de propagande exercée sur les pouvoirs locaux par le pouvoir central, qu'en raison de nécessités de fait, il n'en reste pas moins que sont jusqu'ici restés regrettablement indifférents ou réfractaires, non seulement nombre de petits départements, mais encore des départements frontières ou de grands départements, dans lesquels l'existence de bureaux d'hygiène, imposés obligatoirement à certaines communes depuis 1902, n'a, en raison de leur marche habituelle ou de leurs insuffisants contacts avec la préfecture, que peu influencé l'organisation des services sanitaires départementaux.

S'ils n'étaient connus de l'administration, on pourrait citer au moins vingt-sept départements parmi ceux dont l'abstention totale est encore constatée, et nombre d'autres où les services d'inspection et de contrôle de la loi de 1902 n'ont, en définitive, qu'une existence théorique ou nominale ou bien encore sont insuffisamment assurés.

Les rapports particuliers ont donné, pour les départements visités, toutes précisions à cet égard.

Il sera retenu de leur analyse un certain nombre de détails précisant: ce que sont actuellement les inspections départementales d'hygiène, leur variété, leurs points de ressemblance, leur caractère

disparate qui domine l'ensemble ; et, apportant quelques renseignements en ce qui concerne le recrutement et le statut, l'organisation des services, les attributions des fonctionnaires, plus ou moins spécialisés, institués en application de l'article 19 de la loi de 1902.

RECRUTEMENT ET NOMINATION

Le recrutement et la nomination, opérés par les préfets, primitivement au choix, puis, en certains cas, au concours, continuent à participer encore aujourd'hui de ces deux modes.

Sans concours: par nomination directe d'un médecin praticien plus ou moins chargé ou non, antérieurement, de services publics ; par transformation des délégués à la désinfection d'une assemblée sanitaire en agents chargés du service départemental d'inspection et de contrôle prévu par la loi; par délégation dans ce service de l'inspecteur de l'Assistance publique, surtout dans les cas où cet inspecteur est docteur en médecine ; par investiture d'un professeur à la Faculté ou à l'École de médecine — chargé ou non de l'enseignement de l'hygiène — dont l'administration a déjà utilisé les conseils officieux ; par nomination d'un docteur en médecine, ancien conseiller général, etc...

Après concours : sous la forme de concours sur titres ou sur épreuves, concours locaux à la préfecture, au siège de la Faculté de médecine du ressort, à l'Institut Pasteur de Paris.

Le jury de ces concours dans les départements a toujours été composé, en dehors bien entendu des membres représentant l'élément technique ou de ceux représentant les associations médicales, à défaut du préfet, d'un représentant de l'administration préfectorale et de membres du Conseil général, constituant dans quelques cas près de la moitié des juges. L'administration centrale qui, de son côté — même abstraction faite de son rôle tutélaire et de sa mission directrice pour veiller à la moindre inégalité du recrutement des fonctionnaires sanitaires — semble avoir son mot à dire en raison de la participation du budget de l'État aux dépenses, par le jeu des barèmes, n'a pas toujours été appelée à déléguer dans les jurys un de ses représentants à même de connaître administrativement et techniquement de l'ensemble du problème. Quelques-uns de ces concours ayant lieu ailleurs qu'à Paris, où a été établie la formule « Institut Pasteur » bien connue, ont été institués sous la présidence d'un inspecteur général des services administratifs, mais la représentation nécessaire de l'administration centrale n'a pas été érigée en règle. C'est ainsi qu'on a pu s'en affranchir dans un concours tout récemment institué pour le recrutement sur titres d'un inspecteur départemental d'hygiène, à l'époque même où le ministère se fait représenter dans les jurys locaux pour la délivrance de diplômes d'infirmières.

Les conditions d'admission au concours sont, en général, des plus larges puisque la plupart d'entre eux ont été ouverts à tous les docteurs en médecine, français, sous réserve d'un certificat d'aptitude physique délivré par un médecin assermenté. En ce qui a trait à la limite d'âge, il n'est pas fixé de minimum, mais, en fait, on a constaté 28 ou 30 ans. Le maximum habituellement porté à 40 ans a été parfois fixé à 45 ans ou même, simplement en un cas, « au dessous de 60 ans pour les médecins qui exercent des fonctions publiques directement rétribuées sur les fonds de l'État, des départements ou des communes ».

Cependant, il a été pris note d'une condition particulière portant il est vrai sur la nomination d'un médecin du service d'hygiène sociale (attaché à l'inspection départementale), ayant pour but d'exiger des candicats l'exercice effectif de la médecine pendant deux ans au moins (l'internat des hôpitaux d'une ville siège d'une faculté ou d'une école de médecine étant assimilé à l'exercice de la médecine) ou d'avoir été attachés un an au moins à un service spécialisé de tuberculose.

De même, l'inspection a relevé une restriction conçue en ces termes : « Pourront concourir pour l'emploi d'inspecteur départemental d'hygiène les docteurs en médecine domiciliés dans le département depuis au moins un an à la date du.... Au cas où le nombre des compétiteurs serait inférieur à cinq la condition de domicile disparaîtrait et les médecins étrangers au département seraient admis. »

Les épreuves des concours sur titres (diplômes, certificats antérieurs, services hospitaliers, exercice de la médecine et de fonctions médicales publiques et administratives antérieures, travaux scientifiques, titres militaires, familiaux ou sociaux) soumises à l'appréciation du jury n'ont pas paru avoir donné lieu, dans les documents examinés, à des règles préalables fixant le coefficient des divers éléments à retenir.

Les concours sur épreuves ont été réglés d'une façon assez variable quant à la nature, au nombre des épreuves, à la valeur attribuée à chacune d'elles, au minimum de points exigibles pour l'admission, etc..

Les plus simples des épreuves ont comporté deux compositions écrites, lues ensuite, par les candidats devant le jury, avec ou sans assistance du public, et relatives, d'une part à l'administration et à la réglementation sanitaires, d'autre part, à l'hygiène en général et à l'épidémiologie.

Des épreuves d'un rang plus complexe ont adjoint à ce programme minimum : quelques notions sur l'organisation administrative de la France et ses lois d'assistance obligatoire ou facultative ; la rédaction d'enquêtes sociales et de rapports d'hygiène ; éventuellement, des épreuves bactériologiques ; elles sont, en compositions et interrogations, partie écrites, partie orales, partie pratiques, du type actuellement adopté dans les concours organisés, par un ou plusieurs départements à la fois, à l'Institut Pasteur de Paris.

Ceux-ci, dans le dernier état de la question, comportaient le programme ci-après :

1° Examen des titres professionnels ;

2° Épreuve de législation et réglementation sanitaires ; rédaction d'une note ou d'un rapport sur la législation sanitaire (temps accordé : deux heures) :

Articles 97 et 98 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale ;

Articles 27 à 29 de la loi du 16 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite ;

Articles 169 à 172, 177 à 179 de la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ;

Loi du 21 juin 1898 sur le code rural (livre III, police rurale) ;

Loi sanitaire du 15 février 1902 ;

Règlements sanitaires communaux A et B ;

Loi du 15 avril 1912 sur les dispensaires d'hygiène sociale ;

Loi du 7 septembre 1919 et décret du 10 août 1920 sur les sanatoria ;

Loi du 14 mars 1919 sur les plans d'extension et d'aménagement des villes ;

3° Epreuves de bactériologie et de contrôle technique des mesures de prophylaxie des maladies infectieuses (temps accordé : quatre heures, pour l'épreuve et l'exposé des résultats) :

Ensemencement d'un exsudat et d'un liquide organique sur les milieux de culture usuels ;

Recherche, coloration et diagnostic des bacilles de la tuberculose, de la diphtérie, de la bactéridie charbonneuse, des principaux microbes pyogènes, du gonocoque, du méningocoque, du vibrion cholérique, du bacille de la peste, du tréponème de la syphilis, des hématozoaires du paludisme, des teignes et des favus ;

Pratique du séro-diagnostic de la fièvre typhoïde et des paratyphoïdes A et B ;

Pratique des réactions de fixation de Bordet, Gengou, Wassermann ; leur application au diagnostic des maladies infectieuses et en particulier de la syphilis ;

Contrôle d'une opération de désinfection ou de décès ;

Connaissance et mode d'emploi des appareils et procédés de désinfection autorisés par le conseil supérieur d'hygiène publique ;

Méthodes générales d'analyses des eaux d'alimentation (chimique et bactériologique) ; interprétation des résultats de l'analyse ;

Purification des eaux potables ;

Contrôle de l'épuration des eaux usées ; recherche de l'ammoniaque ;

4° Épreuve pratique d'hygiène sociale :

Enquête pratique dans une famille de tuberculeux ; établissement des fiches ;

Examen des enfants dans une école et établissement des fiches scolaires ;

Interrogations sur l'organisation et le fonctionnement des œuvres de protection maternelle et de l'enfance ; refuges de femmes enceintes, consultations de nourrissons, gouttes de lait, crèches, chambres d'allaitement d'usines ou d'ateliers ;

Lutte sociale contre la syphilis, chez les femmes enceintes, par les dispensaires spéciaux de prophylaxie ;

Lutte sociale contre l'alcoolisme : éducation et procédés de propagande ;

Enquête sociale et mesures de prophylaxie dans un cas de maladie infectieuse.

Ces différents modes de concours, généralement annoncés par la voie des journaux professionnels, ont attribué le succès à des médecins d'âges et d'origines diverses : jeunes médecins n'ayant pas fait de clientèle ; anciens élèves des instituts d'hygiène, créés par quelques facultés de médecine et notamment par l'Institut de Lyon ; médecins praticiens ; médecins ayant un assez long exercice de la clientèle, au cours duquel ils se sont intéressés aux questions sanitaires, ou ayant rempli des fonctions de médecine publique et hospitalière ; médecins de l'armée, médecins ayant dirigé un sanatorium public ; médecins bactériologistes ou hygiénistes déjà spécialisés...

En de très rares cas, la titularisation n'a eu lieu qu'après un stage « d'essai ». Un tel stage avait d'ailleurs été prévu par un avis de concours, comme devant avoir une durée minima de six mois et maxima de un an, indemnisé par une allocation mensuelle de 1.200 francs. Très exceptionnellement, de jeunes médecins, déjà nommés à la suite des épreuves instituées dans ce but, ont reçu, avant leur entrée en fonctions, des bourses leur permettant de suivre des cours de perfectionnement ou de passer quelque temps dans une inspection d'hygiène d'un département connu pour son effort d'organisation.

TRAITEMENTS — AVANCEMENTS

Les traitements et avancements du personnel des services d'inspection et de contrôle départemental d'hygiène, prévus dans les récents arrêtés de nomination ou modifiés en raison des circonstances économiques pour les services plus anciennement créés, font apparaître également beaucoup de variétés.

Il s'agit tantôt d'indemnités (médecins ou fonctionnaires ayant d'autres occupations particulières ou publiques) tantôt de traitements véritables (inspecteurs départementaux consacrant tout leur temps aux fonctions propres pour lesquelles ils ont été créés).

Parmi les indemnitaires portant le titre d'inspecteur départemental d'hygiène, on a pu distinguer : ceux ne percevant pas d'indemnités fixes, rémunérés par vacations sur des crédits inscrits sous la rubrique

« fonctionnement des assemblées sanitaires, service des épidémies », en général assez minimes, ou sur les crédits des dépenses de fonctionnement du service départemental de la désinfection, et ceux qui perçoivent des indemnités fixes, variables d'un département à un autre, inscrites surtout à l'article du service d'inspection et de contrôle du budget départemental pour l'exécution de la loi de 1902. Voici quelques exemples de ces dernières indemnités : indemnité forfaitaire de 400 francs par an à un médecin, dit inspecteur départemental d'hygiène, chargé du contrôle de la désinfection, d'ailleurs rudimentaire et peu active ; indemnités de 2.000 à 3.000 francs à des directeurs de bureaux d'hygiène du chef-lieu auxquels l'administration préfectorale a éventuellement recours, surtout en matière de conseils techniques ; indemnités de 2.100 francs à l'inspecteur de l'Assistance publique, docteur en médecine, et de 1.800 francs au sous-inspecteur, y compris les frais de déplacement pour le service ; indemnités à l'inspection de l'Assistance publique (inspecteur médecin 600 francs + 800 francs, pour frais de déplacement, sous-inspecteur 200 francs, commis 150 francs, rédacteur 100 francs) ; indemnité annuelle de 2.000 francs, à laquelle s'ajoutent des frais de tournée spéciaux pour l'hygiène, ne pouvant excéder 1.000 francs, à un inspecteur de l'Assistance publique, docteur en médecine, dénommé aussi inspecteur départemental de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, etc...

Les traitements des inspecteurs départementaux d'hygiène spécialisés, relevés au cours de la tournée, fixés par les arrêtés de nomination ou majorés par décisions ultérieures des conseils généraux — indépendamment des frais de déplacement dont il sera par ailleurs question — font apparaître, pour situation de début, des sommes de 12.000, 14.000, 16.000, 18.000 voire de 20.000 francs (chiffre mentionné dans l'avis d'un récent concours), et ont paru, parfois, dépendre de l'âge et de la personnalité des candidats. Cette discordance, non toujours basée sur l'importance de l'organisation ou la nature des services, frappe, quand on compare la situation de divers fonctionnaires sanitaires départementaux. Elle peut, en outre, dans un même département, créer des anomalies du genre de celle signalée dans un rapport particulier. L'Inspection générale avait constaté au bénéfice de l'inspecteur départemental d'hygiène, une échelle de traitements allant de 12.000 à 16.000 francs, inférieure, par suite du recrutement ultérieur d'un médecin d'hygiène sociale, placé sous son autorité, à celle prévue pour ce collaborateur plus jeune : 18.000 à 25.000 francs. Le conseil général a fait, par la suite, disparaître cette anomalie en fixant la rémunération de l'inspecteur départemental de 19.000 à 26.000 francs.

Certains règlements du service d'inspection, portant fixation du traitement de début n'ont pas déterminé le traitement maximum,

ou bien ils ne portent pas mention très explicite des conditions d'avancement.

Cependant, un grand nombre d'entre eux, ont précisé ce maximum (non inférieur à 16.000 francs dans nos constatations de 1924) en même temps qu'ils ont prévu en règle générale que ce maximum serait ou « pourrait être » atteint par élévations successives de 1.000 fr. ou parfois 500 francs, après deux, ou plus souvent trois ans de services dans chaque échelon.

Le chiffre des traitements, auxquels s'ajoutent éventuellement les indemnités pour cherté de vie ou mieux encore pour charges de famille, ne représente pas dans de nombreux cas la situation pécuniaire exacte des inspecteurs départementaux. Il faut tenir compte d'indemnités diverses qui rétablissent, par endroits, un certain équilibre entre les inspections à première vue moins favorisées et les inspections paraissant dotées de traitements plus élevés. Les plus importantes de ces indemnités (abstraction faite d'indemnités particulières : 600 francs pour frais de bureau pour un inspecteur qui ne dispose pas de personnel ou de secrétariat propre ; 4.500 francs pour tenue de fichier central d'assistance pour l'un d'entre eux chargé aussi du contrôle des lois d'assistance ; indemnité de laboratoire 1.500 francs ; petites indemnités pour contrôle de mémoires médicaux et pharmaceutiques, pour participation à l'inspection des établissements classés...) paraissent fournies par les organismes de lutte antituberculeuse détachés plus ou moins des cadres de l'administration traditionnelle. Ici, indemnités de 2.000, 3.000 ou 4.000 francs pour secrétariat général de l'office d'hygiène sociale, là indemnités de 1.500 francs pour direction médicale du dispensaire du chef-lieu et de 3.000 francs pour l'inspection médicale des autres dispensaires, etc.... A l'inverse, l'Inspection générale a noté que l'inspecteur d'hygiène, au traitement de 22.000 francs ne percevait seulement que 4.000 francs au titre du contrôle des services départementaux de protection de la santé publique, le complément de 18.000 francs lui étant assuré au titre de directeur technique et de médecin de l'office public d'hygiène sociale.

RETRAITES

Les retraites des inspecteurs d'hygiène spécialisés, rémunérés sous forme de traitements, fonctionnaires de carrière, n'ont pas été prévues dans tous les départements. Par contre, des rapports signalent l'institution de régimes de retraites dont les deux formules, ci-après reproduites, la seconde plus habituelle, sont de nature à faire connaître l'essentiel.

« L'inspecteur départemental appartenant au cadre actif, participera aux obligations et aux avantages de la caisse des retraites du département. Sa retraite pourra être liquidée à partir de cinquante-cinq ans d'âge et de vingt-cinq ans de services. »

« Ce fonctionnaire participera aux obligations et aux avantages de la caisse des retraites départementale s'il est âgé de moins de quarante ans (un autre règlement dit : de moins de trente-huit ans) au moment de son entrée en fonctions. S'il est plus âgé, les retenues opérées sur son traitement seront versées en son nom à la caisse des retraites pour la vieillesse, à capital réservé ou aliéné, à son choix. Il ne pourra, en aucun cas, être maintenu en fonctions après l'âge de soixante-cinq ans (cependant, il est ajouté aussi à ce dernier membre de phrase, par un autre règlement : sauf délibération formelle du Conseil général). »

Il n'a pas été relevé de dispositions particulières, visant les cas de médecins ayant rempli antérieurement, dans un autre département, des fonctions du même ordre, ou celui d'inspecteurs désirant se consacrer ailleurs à un autre service départemental d'hygiène, et donnant des facilités pour le report des versements et retenues à une autre caisse.

RÉGIME DISCIPLINAIRE

Le régime disciplinaire des fonctionnaires des inspections départementales d'hygiène n'a pas toujours été réglé d'une façon explicite. Parmi les arrêtés constitutifs qui se sont préoccupés de le faire, on note : ceux qui spécifient qu'ils peuvent être « relevés de leurs fonctions par le préfet en cas de faute grave, d'insuffisance reconnue, ou de manquement aux engagements souscrits », et ceux qui en donnant aux préfets le même pouvoir subordonnent cependant sa décision à un avis préalable demandé au conseil départemental d'hygiène.

Les engagements souscrits, auxquels il est fait allusion, se rapportent aux conditons généralement imposées avant le concours, acceptées par écrit par les candidats en ce qui concerne la résidence obligatoire au chef-lieu du département, le renoncement à faire de la clientèle, la consécration exclusive aux fonctions dont il s'agit, et l'incapacité contractuelle à « exercer aucune fonction ou mandat public ».

Les conditions ci-dessus sont parfois adoucies quant à l'exercice d'autres fonctions publiques, notamment là où il a été dit formellement qu'il n'y aurait pas, « toutefois et par exception », incompatibilité entre les fonctions d'inspecteur départemental des services d'hygiène et celles de professeur ou de professeur adjoint à l'École de médecine. Elles sont parfois renforcées ainsi qu'il a été rapporté à propos d'un médecin d'hygiène sociale, en ce sens que la formule d'engagement qu'il a été appelé à souscrire comportait la non-installation dans le département, en cas de cessation de fonctions « pendant une période de trois ans à dater de cette cessation, sous dédit d'une annuité de traitement », et l'obligation, « en cas de démission ou de nomination à de nouveaux postes, de continuer à assurer son service dans le département pendant trois mois au maximum ».

ORGANISATION DES SERVICES

L'organisation des services des inspections départementales d'hygiène, comme les développements précédents permettraient de le prévoir, échappe à toute description qui voudrait être complète. Il est impossible de reprendre ici, les nombreuses variétés de ces organisations dont les dissemblances sont profondes et dont, même pour celles dotées de bons services, aucune, pourrait-on dire, ne serait superposable à la voisine.

On peut néanmoins retenir quelques constatations afférentes aux installations matérielles des inspecteurs départementaux, au personnel qui leur est attribué, aux moyens de déplacement dont ils disposent pour l'exercice d'une fonction qui exige de la mobilité et la présence fréquente en des points divers du territoire du département.

Certains inspecteurs — ce sont ceux rémunérés sous forme d'indemnités, à l'exception des inspecteurs de l'Assistance — n'ont pas de bureau pour l'exercice de leurs fonctions.

Les inspecteurs spécialisés disposent d'un bureau à la préfecture ou dans des locaux annexes, ou ont été installés au siège du laboratoire ou du dispensaire d'hygiène sociale. Les moins favorisés d'entre eux doivent se contenter — ce qui est fâcheux, ne serait-ce qu'en raison des visites et communications d'ordre parfois confidentiel qu'ils peuvent être appelés à recevoir — d'une pièce unique dans laquelle séjournent, outre le secrétaire de l'inspection, des collaborateurs plus ou moins occasionnels. Les plus favorisés possèdent toutes les pièces nécessaires à l'organisation de leurs services à la préfecture ou même, en outre, d'un bureau au siège de l'office d'hygiène sociale quand ils en sont aussi les directeurs techniques ou administratifs.

Les bibliothèques mises à leur disposition ont paru, au cours de la tournée de 1924, tout au moins dans les inspections spécialisées, contenir l'essentiel en ouvrages de fonds techniques et administratifs ou en revues professionnelles. Cependant, l'Inspection générale a pu constater en certains cas que la présence de quelques grands traités ou de quelques manuels classiques, devait être attribuée à des apports de la collection personnelle de l'inspecteur.

La variété coutumière se retrouve dans la question du personnel des services d'inspection. Il est des inspecteurs spécialisés qui n'ont pas de personnel. Il en est qui recourent pour la dactylographie de leurs rapports aux offices de la division chargée de l'hygiène (ou, quand leurs fonctions et l'organisation existante le leur permettent, à l'office ou au dispensaire antituberculeux). Il en est qui, en rapport avec leurs attributions dans l'administration des services de protection de la santé publique, disposent ou d'un secrétaire ou d'une secrétaire dactylographe, ou de plusieurs employés, ou même des

cadres complets d'un bureau (chef de bureau, rédacteurs, expéditionnaires ou sténo-dactylographes).

Les moyens de déplacement prévus, n'ont pas toujours tenu compte, dans toute la mesure nécessaire, des caractéristiques du service dont l'efficacité dépend, en bien d'occurences essentielles, de la mobilité et de la rapidité des transports. Il y a plus de services de vicinalité que de services d'hygiène qui font usage d'automobiles.

Quelques départements ont néanmoins réglé la question d'une façon pratiquement satisfaisante, par forfaits ou remboursements de frais sur états justificatifs. Dans d'autres départements le montant des frais alloués a paru insuffisant à favoriser l'exercice fréquent de missions extérieures.

A titre d'exemples de ces diverses situations : un département où six inspecteurs d'hygiène se sont partagé une somme de 90.000 francs pour frais de déplacement ou de bureau, sous condition de la possession d'une automobile et d'un abonnement au téléphone ; celui où l'inspecteur reçoit, à condition, aussi, d'avoir son automobile à lui, un forfait de 6.500 francs ; ceux dans lesquels le remboursement des frais, sur justifications, peut s'opérer dans les limites d'un maximum fixé à 6.000 ; 3.800 ; 2.500 ; 1.500 francs. Cependant, le règlement afférent au service où ce maximum est fixé à 2.500 francs stipule qu'il pourra être dépassé « en cas de circonstances exceptionnelles ».

Les justifications à fournir sont admises en général sur la base du remboursement des voyages en chemin de fer (2e classe) et sur calcul d'indemnités kilométriques, dans les autres cas, avec des tarifs s'échelonnant entre 0 fr. 75 et 1 fr. 50 par kilomètre parcouru, et sur la base d'une allocation de 10 ou de 8 francs par repas et par nuit passée hors de la résidence. Toutefois, l'arrêté réglementant un service a spécifié la possibilité de « modifications suivant les conditions de vie chère ».

Enfin, certaines facilités ont pu quelquefois être données à l'exercice de l'action sur place grâce aux automobiles dont sont dotés quelques services de désinfection — rares encore.

ATTRIBUTIONS

Les attributions des inspecteurs départementaux d'hygiène ont été, en général, pour chaque département, détaillées dans les rapports présentés par les préfets aux conseils généraux, à l'effet de provoquer la délibération instituant le service ; ou dans les arrêtés portant règlement des organisations spécialisées, insérées au *Recueil des actes administratifs*.

Il advient que les arrêtés et règlements primitifs sont insuffisamment explicites et ne donnent pas la physionomie exacte des attributions effectivement confiées et remplies ; soit que, tout d'abord limité à la loi de 1902, le service de l'inspection et de contrôle se soit, sans modifications réglementaires expressément coordonnées, étendu

à tout ou partie de l'administration des services sanitaires, ou bien encore, comme il était rationnel, ait été développé d'une façon plus ou moins importante en relations avec l'extension des services publics d'hygiène, de lutte contre les fléaux sociaux, etc..., soit que l'arrêté initial, présentant quelquefois un air de famille ou même une similitude complète avec celui pris dans d'autres départements consultés au cours des travaux préparatoires, ne se trouve pas répondre à la réalité.

Quoi qu'il en soit, en négligeant bien entendu les départements où l'inspecteur d'hygiène ne correspond, en fait, qu'à une institution « sur le papier », les attributions des inspecteurs départementaux, constatées et relevées au cours de la dernière tournée et variables d'un service à l'autre, peuvent être synthétisées comme suit :

A) Attributions dans l'exécution de la loi de 1902 ;

B) Attributions dans l'exécution d'autres lois sanitaires et dans l'application des dispositions d'hygiène sociale ;

C) Attributions spéciales en dehors des services d'hygiène proprements dits ;

D) Attributions générales.

A) **Les attributions de la loi de 1902** se font jour dans le cadre des services départementaux et dans celui des services municipaux de protection de la santé publique.

1° Les services départementaux résultant de la loi de 1902 ont fourni l'occasion d'une énumération antérieure, à savoir : assemblées sanitaires, vaccine, épidémies et déclarations des maladies contagieuses, désinfection, recettes, dépenses et comptabilité. Ils font l'objet, pour le service d'inspection et de contrôle des mêmes services départementaux, d'attributions plus ou moins complètes et étendues.

a) *Les assemblées sanitaires* — particulièrement le conseil départemental d'hygiène — comptent dans tous les départements visités l'inspecteur d'hygiène au nombre de leurs membres, soit qu'il en fasse partie en qualité de membre titulaire, soit qu'il y ait réglementairement accès avec voix consultative. Il n'en va pas de même pour tous les directeurs de bureaux d'hygiène.

Tous les inspecteurs visités en 1924 assistent régulièrement aux séances du conseil départemental d'hygiène. Un certain nombre d'entre eux se rendent aussi, avec une assez grande régularité, aux séances de la commission sanitaire siégeant au chef-lieu ou assez occasionnellement à celles des autres circonscriptions pour lesquelles l'entrée leur est accordée expressément par nombre de règlements. Mais, au sujet de ces dernières, ils ne sont pas toujours informés de la date des réunions, souvent assez irrégulières et opérées « quand on a un assez grand nombre d'affaires à leur soumettre pour alimenter l'ordre du jour ».

La situation et le rôle des inspecteurs dans le fonctionnement du conseil départemental participent encore de diverses variétés tenant au mode de l'organisation des services. Ici, la convocation et la tenue du registre des délibérations du conseil incombe aux soins de la division qui, en en référant au préfet, fixe l'ordre du jour et répartit les rapports, suivant leur objet, entre les divers membres du conseil (en particulier membres fonctionnaires : ingénieur des ponts et chaussées, vétérinaire, inspecteur du travail et des établissements classés, architecte.). L'inspecteur d'hygiène reçoit « toutes les affaires intéressant son service, » sans que, nécessairement, il ait eu à en connaître en temps opportun pour lui permettre, avant la séance, un examen sur pièces ou sur place suffisamment complet de toutes les questions soumises aux délibérations. Là, la division, en l'absence de personnel affecté à l'inspection, conserve ses attributions pour les convocations, la mise au net des procès-verbaux etc., mais elle établit l'ordre du jour de concert avec l'inspecteur, à qui sont soumises préalablement toutes les affaires, celui-ci étant du reste, en quelques cas, désigné par le règlement comme secrétaire rapporteur devant l'assemblée sanitaire départementale. Ailleurs, l'inspection a dans son service tout ce qui concerne les assemblées sanitaires, leur convocation, leur ordre du jour, leur secrétariat administratif ; ce qui lui permet, sinon de toujours s'occuper de la suite à donner, du moins d'instruire personnellement les affaires soumises au conseil et, en outre, au cours d'enquêtes sur place, de procéder aux consultations voulues, comme d'utiliser au mieux la collaboration des membres spécialistes du conseil à qui il importe de confier les rapports relevant de leur compétence particulière.

Il a été constaté pour nombre d'inspecteurs spécialisés, le soin apporté par eux à l'instruction des affaires et à la rédaction des rapports. En témoignent, aux comptes rendus des séances, l'exposé d'enquêtes personnelles dans les communes à surmortalité, l'examen des projets scolaires, de demandes en autorisation d'ouverture d'établissements classés, etc... En témoignent aussi, des rapports concernant d'importants projets urbains d'assainissement, d'alimentation en eau potable, de construction de réseau d'égouts, transmis ensuite à l'administration centrale pour être soumis au conseil supérieur d'hygiène, ou venant à l'appui de demandes de subventions.

b) *Le service de la vaccine* — service départemental de la vaccination et de la revaccination antivariolique normale, obligatoire de zéro à un an, à onze ans et à vingt-et-un ans, prévu par l'article 6 de la loi de 1902 ; service de la revaccination extraordinaire obligatoire à tous les âges imposée par le préfet en cas de menaces d'épidémies suivant les prescriptions de la loi du 7 septembre 1915 — dont l'organisation relève du conseil général, fait, on le sait, intervenir les maires chargés de dresser les listes de vaccination et revaccination obligatoire, et d'assurer aux mesures édictées la publicité voulue ; les médecins et sages-femmes chargés, suivant des formules diverses,

d'assurer, en accord avec les maires, la pratique des séances vaccinales et la délivrance des certificats; et enfin, les préfectures chargées de la surveillance et du contrôle.

Dans quelques préfectures, pourvues d'une inspection d'hygiène, le service de surveillance et de contrôle est assuré par les bureaux, dont le plus grand nombre, cependant, mettent à la dispostion de l'inspection, ou lui font tenir, les états réglementaires et les comptes rendus annuels dont la préparation revient aux administrations municipales et préfectorales.

Dans d'autres préfectures, l'ensemble du service : impulsion et administration, contrôle de la confection des listes avant les opérations annuelles, contrôle des opérations, vérification des mémoires... appartient à l'inspecteur départemental, faisant aussi, souvent, partie de la commission départementale de contrôle de la vaccine.

L'assistance aux séances, en cours de tournées d'inspections, pour « vérifications par sondages » n'est, le plus souvent, qu'occasionnelle; la communication des dates certaines de leur tenue ne se faisant pas dans l'ensemble avec une grande exactitude, et des irrégularités plus fréquentes encore pouvant être constatées pour les séances de revision des résultats.

Par une action des services d'inspection et de contrôle, la pratique de la vaccination a paru généralement progresser en ce qui concerne les primo-vaccinations et les vaccinations en période scolaire, facilitées en bien des points, par la collaboration du personnel enseignant. Mais elle n'est cependant pratiquée que trop exceptionnellement à 21 ans, pour les femmes et les exemptés du service militaire. Malgré des progrès sérieux et des efforts, il a pu être encore constaté des lacunes dans les résultats d'un service cependant facile, puisque, déjà institué avant la loi de 1902, il n'est discuté ni par le corps médical, ni par le public. Même dans les communes où les abstentions paraissent les plus nombreuses les mises en demeure, rarement faites d'ailleurs, restent sans effet ou sans sanctions.

Un meilleur fonctionnement administratif ou médical ne relève pas seulement de l'inspection d'hygiène. Il tient à quelques réformes telles que : simplification des états ou listes des assujettis, qui a été adoptée à la suite des récentes instructions ministérielles; convocations et avertissements individuels; vérifications préalables du bon établissement des listes par les mairies; extension du contrôle sur place; production de certificats de revaccination par les candidats à toute fonction publique, et par les bénéficiaires d'allocations ou de secours d'assistance.

Rappelons, au surplus, que dans son rapport d'ensemble de 1924 l'Inspection générale, en rendant compte des constatations faites au cours de la tournée 1923 en matière d'application de la loi du 16 juillet 1912, relative aux ambulants, forains et nomades, a demandé un nouvel effort d'organisation sur ce point comme pour les travailleurs étrangers venus apporter leur main-d'œuvre en France.

Quel que soit le système adopté pour l'organisation du service

en temps d'épidémie — qu'on ne devrait plus voir se produire avec un fonctionnement rigoureux des lois — l'influence des inspections départementales devient prépondérante. C'est ainsi que l'Inspection générale a constaté l'action énergique menée par l'une d'elles pour circonscrire une petite épidémie survenue dans le Midi vinicole, à l'époque des vendanges où affluent dans la région des ouvriers espagnols. Les premiers cas de variole ont donné lieu à un arrêté préfectoral prescrivant, tant en vertu de la loi de 1902 qu'en vertu de la loi de 1915, les mesures appropriées.

c) Le service des épidémies, dont le fonctionnement est basé sur la *déclaration des maladies contagieuses,* obligatoire ou facultative, par les médecins et sages-femmes, pour les affections dont la double liste a été dressée par décrets après avis du conseil supérieur d'hygiène et de l'Académie de médecine, a été confié dans l'ensemble aux soins de l'inspection départementale d'hygiène.

Les inspecteurs en fonctions pendant la guerre, ont été, en règle générale, nommés délégués sanitaires départementaux, par exécution du décret du 14 août 1914 en application de l'article 8 de la loi de 1902 (mesures exceptionnelles d'hygiène et de prophylaxie). D'autres le sont devenus après les hostilités, à l'occasion de la prorogation des dispositions de 1914 par décret du 6 novembre 1919. L'expérience des services des délégués sanitaires a, dans quelques cas, favorisé la création de nouveaux services d'inspection départementale d'hygiène.

Partout où existent des inspections d'hygiène, leur service réunit dans la même personne celui des délégués sanitaires, dont l'existence, par ailleurs, dans les départements dépourvus d'inspection, n'a plus paru qu'un souvenir ou a été confondue avec celle des médecins des épidémies.

Les médecins des épidémies, — un par arrondissement, — même lorsque les inspecteurs départementaux d'hygiène procèdent eux-mêmes aux enquêtes épidémiologiques sur place et à l'organisation des mesures prophylactiques, continuent, semble-t-il, à être désignés et nommés dans les conditions habituelles. Il a paru sage, en effet, tout en assignant en l'espèce la direction et le principal rôle actif à l'inspection départementale, de conserver l'organisation ancienne, réservant la possibilité de collaborations utile et permettant de parer aux nécessités d'un service qui pourrait avoir à fonctionner au cas de maladie ou d'absence par congé de l'inspecteur.

Les déclarations des maladies contagieuses ont fait l'objet, précédemment, de quelques considérations présentées à propos de l'information sanitaire. Aussi, n'y a-t-il pas lieu d'y revenir longuement si ce n'est pour compléter quelques détails se rapportant à ses rapports actuels avec l'inspection départementale d'hygiène.

Le mode de déclaration au maire, au préfet et au sous-préfet, fixé par arrêté ministériel du 10 février 1903, ne va pas, même si les

déclarations se faisaient régulièrement et en nombre moins éloigné de la réalité, sans présenter les inconvénients signalés lorsque l'inspection n'a eu connaissance, en temps opportun, que des déclarations afférentes à l'arrondissement chef-lieu. Celles-ci lui parviennent parfois encore par l'intermédiaire inutile de la division, mais plus souvent, comme il est rationnel, par transmission directe et immédiate, du cabinet du préfet. Pour les déclarations arrivées dans les sous-préfectures, qui en bien des cas ne sont fâcheusement portées à la connaissance des services d'hygiène spécialisés « qu'après coup », des rapports particuliers ont relaté que le principe de l'information rapide, voire même de communications téléphoniques, et de la centralisation entre les mains de l'inspecteur venait d'être adopté par des conseils généraux. Pour des départements où le même, principe avait été tacitement accepté, il a été remarqué, néanmoins, quelques retards appréciables dans l'arrivée des informations émanant des sous-préfectures.

L'Inspection générale insiste à nouveau, car l'efficacité d'intervention des services techniques est fonction de sa rapidité.

Des interventions énergiques facilement acceptées en cas d'épidémies confirmées, ont paru au cours de l'enquête sur place de l'Inspection générale, sinon avoir vaincu toutes les résistances — car il en est peut-être de systématiques — tout au moins avoir imposé à l'attention locale les mérites de bonnes et actives inspections départementales d'hygiène. Puissent-elles dans un avenir prochain leur faciliter la mise en œuvre de toutes les mesures légales, sanitaires et prophylactiques destinées, non à combattre une épidémie existante, mais à éviter, en matière d'affections transmissibles, tout ce qui est démontré évitable.

Au surplus, pour assurer pleinement la défense contre les maladies transmissibles, on doit mettre à la place qui leur revient dans une bonne organisation, les laboratoires (surveillance des eaux alimentaires, du degré d'épuration des eaux d'égout, diagnostic biologique des maladies infectieuses, dépistage des porteurs de germe, contrôle des résultats des traitements, etc...), et les services d'isolement des contagieux, traditionnellement objet des préoccupations et de la propagande de l'Inspection générale.

Des laboratoires hospitaliers, publics ou privés, de buts, d'organisation, d'installation et de valeur d'ailleurs très inégales, susceptibles d'effectuer des recherches chimiques, bactériologiques ou autres intéressant la santé publique ont été créés en nombre qui, malgré certaine existences éphémères ou certains rendements restreints, semble aller en progressant.

Quelques départements disposent de laboratoires rattachés directement à l'inspection départementale d'hygiène, soit que le budget départemental aidé de subventions diverses assure leur fonctionnement, après en avoir confié la direction à un chef uniquement attaché à ce service, soit que l'inspecteur départemental dirige lui-même un laboratoire de recherches relatives à l'hygiène générale et aux maladies infectieuses, dont les ressources mises à la disposition des médecins praticiens ont grandement contribué à l'établissement de confiantes relations avec les services d'inspection.

D'autres départements s'adressent, avec ou sans traité, à des laboratoires interdépartementaux subventionnés par eux à cet effet, à des laboratoires de bureaux d'hygiène, à des laboratoires hospitaliers créés à titre autonome par des commissions administratives d'hospices ou avec participation financière des services départementaux, à des laboratoires universitaires, à des laboratoires particuliers, les uns et les autres rémunérés de leur activité sur forfait ou sur tarifs spéciaux, à des laboratoires gérés par des associations privées subventionnées, parfois, de façon importante, par des départements concurremment avec l'État.

Enfin, les dispensaires d'hygiène sociale, tout au moins le dispensaire central du département, comportent, en général, le matériel et l'installation nécessaires à la recherche du bacille tuberculeux. D'autre part, peuvent être utilisés, à l'occasion, des services de recherches spéciales (fraudes, agriculture...) organisés dans le cadre régional, départemental ou municipal.

Pour les laboratoires départementaux, ou en tenant lieu, on rencontre des variétés d'organisation comparables à celles constatées en matière d'organisation des services d'hygiène en général.

Certains chefs de laboratoire départementaux ont été recrutés sur titres, d'autres ont été nommés à la suite d'un concours sur épreuves organisé avec la collaboration de la Faculté de médecine du ressort. L'un des plus récemment institués à cet effet s'est terminé par la nomination d'un chef, sous le contrôle de l'inspecteur départemental et recevant un traitement de 15.000 francs (interdiction de faire de la clientèle médicale) auquel s'ajoute une rémunération de 50 p. 100 sur les examens payants. Un département qui a fixé à 12.000 francs le traitement annuel du chef de laboratoire de chimie et de bactériologie a prévu pour lui, en outre, 2.000 francs de frais forfaitaires de déplacement.

Aux laboratoires dirigés par un chef particulier, ou par l'inspecteur départemental d'hygiène, sont en général affectés, tout au moins, un garçon de laboratoire ou une fille de service dont les traitements et salaires sont variables. Un ou une secrétaire, aide de laboratoire, sont assimilés dans quelques cas aux expéditionnaires de la préfecture (de 3.000 à 6.000 francs), ailleurs, un aide reçoit un traitement de 4.500 francs imputés sur le chapitre du budget départemental de la protection de la santé publique.

Il est, de toute façon, absolument nécessaire d'assurer aux services d'hygiène des moyens de contrôle scientifique réguliers, si l'inspection, étant donné l'étendue de son rôle et la complexité de son action bien comprise, ne peut assurer elle-même, sans l'aide d'un personnel spécialisé et compétent, le service du laboratoire.

Il convient, en tous cas, de prévoir pour tous les départements et toutes les inspections les organisations locales indispensables, ou de provoquer, jusqu'à l'époque de leur réalisation utile, les rattachements possibles tenant compte évidemment de la valeur et de l'activité des laboratoires choisis, de leur situation géographique et des facilités de communications.

En conclusion de rapports particuliers, il y a lieu d'énumérer d'autres observations : dispersion dans un même département de petites subventions entre les laboratoires particuliers fondés par des médecins ou des pharmaciens ; petit nombre de recherches effectuées pour le compte de quelques services départementaux d'hygiène ; doubles emplois injustifiés ; intérêt non douteux de faire porter l'effort financier d'aménagement (contribution à obtenir des divers intéressés et recettes payantes en atténuation de dépenses) sur un laboratoire public, unique, bien outillé, dirigé, géré et contrôlé par l'inspection départementale ; institution d'un contrôle adéquat du rendement et du fonctionnement des laboratoires de rattachement publics ou privés que motive l'allocation de subventions ; nécessité d'indiquer expressément dans les traités, pour éviter les contestations possibles, dans quelles conditions les services départementaux, les médecins, remplissant ou non des fonctions sanitaires, les maires peuvent réclamer l'intervention des laboratoires habilités pour collaborer avec eux ; nécessité de spécifier dans les conventions à qui incombent les soins et les frais de déplacement pour les prélèvements, à quelles opérations s'étend la gratuité basée sur l'emploi d'indemnités, subventions ou émoluments inscrits aux crédits de divers budgets publics, etc...

Les rapports de l'Inspection générale ont déjà recommandé ces points à l'attention de l'administration centrale et départementale.

L'isolement des contagieux, envisagé dans de précédents rapports d'ensemble, est édicté par quelques règlements sanitaires communaux pour les maladies à déclaration obligatoire. Il constitue une mesure essentielle, en matière de prophylaxie rigoureuse de quelques maladies transmissibles, que le projet de revision de la loi de 1902 rendrait absolument exigible « sous le contrôle des services sanitaires, soit à domicile, sous la surveillance du médecin traitant et sous la responsabilité du chef de famille, du logeur, du malade, soit dans un hôpital public ou privé ou dans une maison de santé ».

Pour que l'on puisse compter sur les résultats de cette utile obligation, un effort soutenu reste à faire en vue d'armer convenablement lesdits services sanitaires de l'outillage nécessaire. Ils ne sauraient contraindre les malades à se faire isoler dans un établissement hospitalier que s'ils y trouvent, pour un prix acceptable, en ce qui concerne les malades non inscrits sur les listes d'assistance médicale gratuite, avec les moyens de transport appropriés à leur état, les conditions essentielles de bonne organisation de la thérapeutique et de la prévention contre les contagions intérieures.

Les rapports de tournée de 1922 sur l'organisation hospitalière ont montré combien on trouvait encore, même dans les hôpitaux de grandes villes et de villes de Faculté, de contagieux (notamment tuberculeux ouverts et typhoïdiques) en salle commune, combien les pavillons affectés aux maladies contagieuses laissaient souvent à désirer, combien l'absence de conviction de quelques commissions administratives quant à la nécessité de réaliser effectivement la création de services de prophylaxie des maladies transmissibles, contrastaient avec leurs efforts portant sur la création de services chirurgicaux et de « cliniques » modernes, même en de petits hôpitaux de localités dépourvues de chirurgien.

Par ailleurs, il a été constaté avec regret que les efforts de l'Inspection générale pour faire doter le plus grand nombre possible d'établissements hospitaliers des aménagements aptes à réaliser l'isolement des contagieux, et leur faire accorder l'aide des fonds du pari mutuel, ont été parfois inopérants, soit que les organisations d'isolement aient été mal comprises ou mal exécutées, ou bien qu'elles ne soient pas utilisées régulièrement, ou encore qu'elles aient été détournées après subvention de leur destination primitive. Il faut donc insister à nouveau sur ces faits et conclure derechef à la rapide nécessité de s'organiser méthodiquement au point de vue technique et administratif pour assurer, en toutes conditions voulues, l'isolement des contagieux.

d) Le service de la désinfection relève, si l'on s'en tient à l'examen local de leurs attributions réglementaires, des inspecteurs départementaux d'hygiène.

Cependant, on a pu constater des cas d'absence de centralisation réelle du service entre leurs mains. L'explication doit parfois en être recherchée, dans les textes réglant le service départemental de la désinfection et visant les articles 4, 5, 6, 7, 19, 20, 26, 27, 29 et 33 de la loi de 1902, les décrets des 7 et 10 mars 1903, 10 juillet 1906, ou dans l'état de l'organisation et du fonctionnement du service avant leur nomination.

La déclaration médicale des maladies contagieuses entraîne, conformément à la loi, qu'il s'agisse de maladies à déclaration obligatoire ou facultative, la mise en action des services publics de désinfection, après avoir donné avis au chef de poste et au délégué à la désinfection désigné par la commission sanitaire, et après entente avec la famille. Cette mise en action dans les départements à nombreux postes disséminés, confiés parfois à un personnel de fortune, démuni de moyens suffisants, sans facilités de transport du service d'inspection, comporte, en fait, une décentralisation du service. Ces circonstances, si l'on rappelle aussi ce qui a été dit sur l'absence de transmission des déclarations parvenues dans les autres arrondissements que l'arrondissement chef-lieu, permettent mal à l'inspecteur d'avoir en main l'ensemble de la désinfection départementale.

Il advient d'ailleurs qu'il existe, à côté de l'inspecteur d'hygiène un contrôleur départemental de la désinfection ; ainsi un de ces contrôleurs est chef du service vicinal ; il assure le service de la désinfection avec la collaboration d'agents voyers et cantonniers, il règle toutes les opérations et l'administration, et produit un compte rendu annuel, sans que l'inspecteur d'hygiène ait à intervenir.

Il arrive aussi que l'inspecteur départemental ne dispose que de ressources financières et d'un matériel restreints, et qu'il n'a qu'une insuffisante autorité sur un personnel nommé en dehors de son intervention. Cependant, quelques inspecteurs départementaux, chefs effectifs du service de la désinfection ont trouvé, à défaut d'agents strictement spécialisés, une collaboration satisfaisante dans le personnel des ponts et chaussées ou de la vicinalité dont, tout au moins en général, l'instruction, la possibilité d'éducation spéciale et la discipline sont bonnes.

En raison de l'insuffisance des organisations trouvée par eux à leur arrivée, ou de la carence fréquente des délégués des commissions sanitaires, qui se comprend d'ailleurs pour l'exercice d'une fonction souvent presque gratuite et à laquelle nombre d'entre eux sont insuffisamment préparés ; en raison surtout des possibilités de progrès offertes par des conseils généraux votant le budget, quelques inspections non chargées, primitivement, de la désinfection, ont pu la reprendre sur des bases nouvelles et réaliser des réformes. Celles-ci ont porté sur la centralisation totale du service entre leurs mains ; sur la nomination d'agents spécialisés éduqués par eux ou par l'École de pratique sanitaire (Institut Lannelongue à Vanves, dont les services pour la formation de bons agents secondaires du personnel sanitaire ont été appréciés, encouragés et signalés sur place dans divers départements) ; sur la dotation en matériel comportant, à l'occasion, avec une voiturette touriste pour petites interventions, des services d'étuves automobiles qui ont permis le remaniement des circonscriptions territoriales, compte tenu qu'avec l'automobile aucun point du département ne peut se trouver, d'après le règlement, à plus de 6 heures d'un poste central unique. On a pu, ainsi, faire disparaître des critiques graves contre des services mal centralisés et insuffisamment outillés, tant en ce qui concerne les longs délais entre la déclaration et l'intervention du service, que les pratiques parfois ridicules ou inutiles (rougeole) d'un personnel inéduqué.

Si l'on s'en rapporte, au surplus, aux demandes de désinfection présentées par le public lui-même en matière de tuberculose, maladie dont la déclaration est jusqu'ici facultative, ou même en matière de cancer, maladie dont la déclaration n'est pas prévue et dont la contagiosité n'est pas admise dans tous les milieux scientifiques, des efforts utiles peuvent être encore faits. Il appartient aux inspecteurs départementaux de les proposer, et de les adapter aux régions où ils exercent, comme aux disponibilités en personnel, en argent, en organisation (inutilité dans les départements peu importants, de grandes installations municipales concurrentes ; entente avec les bureaux d'hygiène ;

collaboration des hospices dont il convient de ne pas négliger les installations et les ressources éventuelles).

Une bonne information sanitaire et une direction effective de l'inspection départementale, sans intermédiaires, est nécessaire à l'existence d'un service qui a à effectuer plusieurs actes administratifs (tenue des registres, achats de désinfectants, production de mémoires), financiers (taxes) et surtout techniques. Son fonctionnement peut ne pas justifier les dépenses engagées s'il n'est pas tenu compte que les désinfections terminales, seules pratiquées dans nombre de départements, ne peuvent avoir le maximum d'utilité qu'offrirait la désinfection en cours de maladie pratiquée dans les conditions réglementaires. Celle-ci nécessite, il faut le dire, du reste, pour être vraiment efficace, la collaboration du médecin traitant qu'on s'est efforcé d'obtenir sans aboutir, à ce jour, à des résultats d'ensemble dignes d'être pleinement retenus.

Ce sont peut-être de telles considérations et de telles difficultés, jointes à des hésitations doctrinales ou à des réticences budgétaires, qui font que l'Inspection générale a pu enregistrer l'opinion d'un inspecteur d'hygiène distingué, n'ayant pas caché que, s'inquiétant surtout d'efforts financiers indiscutables et de résultats pratiques, obtenus par lui en d'autres domaines, le service de la désinfection, en l'état actuel de la question, n'entrait pas au premier plan de ses préoccupations.

L'Inspection générale, corps de contrôle et, comme tel, chargée de s'assurer de l'exécution des lois et règlements ne peut que constater que le service de la désinfection a été obligatoirement institué par des textes législatifs et réglementaires, et que, dans ces conditions, il y a lieu de pourvoir à son organisation et à son fonctionnement dans les meilleures conditions requises.

e) Les dépenses et recettes de la loi de 1902, et les opérations comptables y afférentes, participent en ce qui concerne le rôle des inspecteurs d'hygiène dans la préparation et l'exécution du budget, à la diversité de l'organisation des services.

Il est des inspecteurs départementaux qui présentent directement au préfet et au conseil général toutes les demandes et prévisions budgétaires du chapitre « Hygiène ». Il en est qui sont simplement consultés par la division.

De même, en ce qui concerne les dépenses, certains inspecteurs gèrent seuls, sous l'autorité du préfet et par délégation, l'ensemble des crédits : engageant et liquidant les dépenses, établissant les bordereaux, exécutant tout le travail matériel, même celui de la répartition, entre les collectivités débitrices avant de transmettre, toute préparées, les pièces de mandatement à la divison de la comptabilité. Il en est qui engagent aussi eux-mêmes (dispositions prises pour suivre le mouvement des dépenses engagées article par article, et ne pas s'exposer à des dépassements) les dépenses sur budget départemental, directement pour les dépenses courantes, et avec

autorisation du préfet pour celles plus importantes ; ils procèdent à leur liquidation sur établissement de mémoires réguliers soumis à leur visa, arrêtés et contrôlés par le préfet; le soin des mandatements incombant à la division de la comptabilité, celui de la répartition des dépenses à la même division ou à celle de l'assistance et de l'hygiène. Il en est dont l'action dans le même sens ne s'étend pas à tout le service et qui procèdent, en matière de dépenses, d'une façon plus ou moins complexe. Il en est enfin qui n'interviennent en rien dans les opérations, même pour engagement des dépenses laissées aux soins de la division, qui, toutefois, en général, recourt à leur avis.

A titre d'exemple d'organisation assez complexe des services budgétaires voici un extrait d'un rapport particulier de tournée : « Les dépenses de vaccination sont engagées et liquidées par la division de l'hygiène et les mémoires sont envoyés à un service de la comptabilité avec le visa du chef de division en vue du mandatement. Les dépenses de désinfection et les dépenses de personnel sont liquidées par l'inspection d'hygiène et adressées dans les mêmes conditions à la division de la comptabilité. D'autres dépenses du service, notamment les dépenses de fonctionnement des assemblées sanitaires donnent lieu à des mémoires adressés directement à la comptabilité. En définitive, ni le chef de division, ni l'inspecteur d'hygiène ne sont à même de suivre l'exécution de l'ensemble du budget de l'hygiène au fur et à mesure de l'engagement des dépenses. Par contre, le chef de division de l'hygiène est chargé du travail de répartition des dépenses, c'est-à-dire, de la fixation des contingents communaux, départementaux et de l'Etat par application des barèmes. A cet effet il est obligé de demander aux services de la comptabilité les pièces afférentes aux dépenses dont il n'a pas opéré lui-même la liquidation ».

Et le même rapport particulier concluait : « dans une organisation qui placerait à la tête de tous les services d'hygiène l'inspecteur départemental, celui-ci serait seul chargé de l'engagement et de la liquidation des dépenses et il aurait ainsi la faculté de suivre régulièrement l'emploi de ses crédits et d'apporter à l'aménagement et à l'exécution de son budget toutes les modifications que l'expérience lui suggérerait. Quant au mandatement, le soin pourrait en être laissé à la division de la comptabilité comme par le passé ; la fixation des contingents communaux et de l'État pourrait également, semble-t-il, incomber à cette division plus logiquement qu'à une autre ou à l'inspection ».

2° Les services municipaux de la loi de 1902 comportent des bureaux d'hygiène, chargés d'appliquer la loi sous l'autorité du maire, obligatoires pour les villes de plus de 20.000 habitants et pour les stations thermales d'au moins 2.000 habitants.

Avec ou sans bureau d'hygiène, la loi ayant maintenu la protection de la santé publique dans un plan municipal, le rôle du maire

qui tenait de la législation antérieure (notamment, loi de 1884) des pouvoirs très complets pour veiller à la salubrité publique et assurer la police sanitaire, est devenu encore plus important sinon parce que plus étendu, du moins parce que plus précis.

Sous réserve de l'exercice de la tutelle administrative et des droits au recours des intéressés, il dispose pour l'exercer : de son pouvoir réglementaire traduit par des arrêtés municipaux, du règlement sanitaire communal obligatoire, des prescriptions légales visant les mises en demeure et les pénalités, des dispositions légales visant le caractère obligatoire des dépenses ordinaires de la loi de 1902, ou les voies et moyens extraordinaires en matière d'assainissement d'office en cas de surmortalité, en matière d'expropriation pour cause d'insalubrité publique, etc...

Le décret du 3 juillet 1905 et la circulaire ministérielle du 23 mars 1906, portant règlement type pour l'organisation et le fonctionnement des organismes techniques et administratifs que sont les bureaux d'hygiène, tracent des attributions des directeurs de ces bureaux une nomenclature suffisamment complète des questions sanitaires soumises au pouvoir de l'autorité municipale.

Attributions résultant de la loi de 1902 :

a) Mesures sanitaires concernant les individus : exécution du règlement sanitaire communal, réception des déclarations des maladies contagieuses, statistiques des maladies infectieuses transmissibles, exécution des mesures de prophylaxie pouvant comporter l'isolement obligatoire, vaccinations et revaccinations légales en tant qu'elles relèvent de l'autorité municipale, désinfection municipale (pour les villes possédant un bureau d'hygiène) surveillance de la salubrité des hôtels et des garnis;

b) Mesures sanitaires concernant les immeubles : exécution du règlement sanitaire communal, délivrance du permis de construire (villes de plus de 30.000 habitants), assainissement des immeubles insalubres (casier sanitaire des immeubles), surveillance des eaux d'alimentation, de l'évacuation des matières usées;

c) Mesures sanitaires concernant les localités : assainissement général des localités et voies publiques, contrôle de la distribution publique des eaux et du service des égouts (casier sanitaire de la commune).

Attributions résultant d'autres lois :

1° État civil ;

2° Enfance : loi de 1874; inscription des nourrices, contrôle du lait pour l'alimentation infantile (consultations de nourrissons, gouttes de lait), hygiène scolaire, inspection médicale des écoles et salles d'asiles;

3° Alimentation : surveillance des abattoirs, halles et marchés, inspection des viandes, viandes foraines, contrôle du lait, des denrées alimentaires (laboratoires municipaux des fraudes);

4° Police sanitaire des animaux;

5° Surveillance des établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

6° Prophylaxie des maladies vénériennes, réglementation et surveillance de la prostitution.

On pourrait : allonger cette nomenclature (législation sur les sépultures, maladies contagieuses et police des nomades et vagabonds, surveillance des porteurs de passeports sanitaires délivrés par les autorités sanitaires maritimes); exposer, au sujet de ces diverses rubriques, le jeu des pouvoirs donnés par la loi (mesures relatives au captage et à la protection des eaux de source; interdiction partielle ou totale d'habiter, mises en demeure des propriétaires pour leur imposer l'exécution des travaux, mécanisme de l'expropriation des immeubles insalubres, des expropriations par zones); dégager les pouvoirs de surveillance des différents établissements publics d'assistance et les possibilités d'action sous forme de relations avec l'autorité supérieure, le conseil municipal, l'initiative privée; et encore, en relatant comment des maires remplissent leurs obligations sanitaires, commenter le pourquoi de l'inaction de certains autres et présenter un tableau de l'activité très variable des bureaux d'hygiène.

Les attributions des inspecteurs départementaux rapportées à l'hygiène municipale sont spécifiées plus ou moins explicitement dans les différents règlements locaux. Ils visent, en général, la surveillance dans les communes de l'exécution des arrêtés préfectoraux ou municipaux relatifs à la santé publique et celle de l'application du règlement sanitaire communal — qu'un département n'a guère prévu, modestement, qu'en « temps d'épidémies ».

Les extraits ci-après de règlements départementaux font connaître des dispositions élictées assez habilement en la matière.

Règlements sanitaires communaux :

« L'inspecteur veille à l'application des mesures d'hygiène dans les établissements publics. Il surveille l'exécution des arrêtés municipaux concernant la santé et l'hygiène publiques. Plus particulièrement, son attention se porte, au cours de ses tournées, sur l'alimentation des communes en eau potable et les précautions à prendre pour empêcher la contamination des sources et eaux souterraines, des puits, sur l'évacuation des eaux et matières usées, les logements insalubres et la prophylaxie des maladies transmissibles. »

Assainissement des communes :

« L'inspecteur procède aux enquêtes prévues par l'article 9 de la loi du 15 février 1902 dans les communes où la mortalité a dépassé,

pendant trois années consécutives, le chiffre de la mortalité moyenne de la France et en soumet le résultat au conseil départemental d'hygiène. »

Inspection des bureaux d'hygiène :

« L'inspecteur surveille le fonctionnement des bureaux municipaux d'hygiène et des services municipaux de désinfection. Il a à contrôler en fin d'année les dépenses engagées par ces organisations, en vue de l'attribution de la subvention départementale prévue par l'article 26 de la loi du 15 février 1902. »

Casier sanitaire des communes :

« L'inspecteur établit, pour chaque commune, un casier sanitaire. Ce casier comprend, entre autres documents, un plan de la commune, mares, établissements insalubres, etc... ; un tableau donnant le mouvement des maladies épidémiques, les renseignements relatifs à la surveillance des eaux alimentaires, à l'évacuation des matières usées, aux mesures d'assainissement prescrites par l'autorité, aux conditions imposées aux établissements dangereux, incommodes et insalubres, etc... »

Il n'y a aucune particularité à noter en ce qui concerne l'accomplissement des enquêtes effectuées par les inspections bien organisées à propos de la surmortalité. Elles ont paru, sinon avoir abouti dans tous les cas à l'acceptation des propositions formulées ou à leur réalisation (ressources financières), tout au moins avoir été de nature à ne pas laisser ignorer à l'administration et aux autorités locales ce qu'un bon fonctionnaire sanitaire a le droit de leur faire connaître.

Les règlements sanitaires communaux, obligatoires, prescrits par l'article premier de la loi de 1902 qui a déterminé leur objet et la forme dans laquelle ils doivent être pris par le maire, ou, à défaut, imposés d'office, ont été établis partout.

Ils ont été adaptés aux particularités de quelques agglomérations et modifiés successivement, dans un sens de progrès, pour des villes dotées de municipalités averties ou de bureaux d'hygiène actifs; mais, dans des cas plus nombreux, ils n'ont constitué qu'une formalité vite oubliée, si l'on s'en rapporte à ce que les comptes rendus particuliers de l'Inspection général ont pu relever concernant l'ignorance dans lesquelles étaient les mairies à propos même de l'existence de documents, parfois impossibles à retrouver au registre des délibérations du conseil municipal ou aux archives, non seulement dans de toutes petites communes, mais dans les bourgs relativement importants et même dans des communes érigées en stations hydrothermales et climatiques, ou dans des stations thermales pourvues théoriquement d'un bureau d'hygiène.

Le contrôle de l'application des règlements sanitaires communaux a donc semblé ne pouvoir constituer, pour quelques inspections d'hygiène, qu'une clause de style. Cependant, si des inspecteurs ont

déclaré n'avoir pas eu à s'occuper de la réglementation sanitaire communale prise avant leur entrée en fonctions, s'il advient qu'on ne retrouve pas au siège des inspections, un exemplaire de ladite réglementation, la plupart des inspecteurs n'ont pas manqué, à l'occasion de leurs visites aux maires, de s'inquiéter de leur conservation, comme aussi de signaler les modifications désirables et la manière dont on en pourrait assurer plus régulièrement l'exécution.

Les relations avec les bureaux d'hygiène, même lorsque les droits au contrôle de leur fonctionnement et de leurs engagements de dépenses entraînant subvention départementale ont été réservés à l'inspection d'hygiène, sont, en pratique, établies sur des modes assez variés.

Il y a des relations délicates, du fait de maires, même docteurs en médecine, ou du fait de titulaires de la direction du bureau municipal d'hygiène, équivalant souvent à l'ignorance réciproque des deux services sanitaires, qui devraient cependant bénéficier de nombreux échanges et de contacts multipliés. Ces relations pourraient être améliorées dans nombre de cas, devenir confraternelles et confiantes entre médecins hygiénistes animés d'une même foi, et l'on souhaiterait plus de collaborations, s'étendant, par acceptation bénévole et réciproque, à une action concertée.

Ces situations permettent, au surplus, remarquons le en passant, de prendre note des difficultés d'application dans le domaine médical de ce qu'on a appelé une inspection technique.

Si la conception d'une inspection purement technique des services et des médecins ayant la charge des intérêts hygiéniques a pu séduire des esprits par l'image du mot, les faits ne tendent pas moins à démontrer les difficultés d'une organisation réelle, pleinement et vraiment efficiente, et surtout les possibilités d'opposition, dont témoignent le ton de quelques lettres échangées entre médecins, basée sur des considérations techniques divergentes ou tous autres motifs. Les faits montrent, en se tenant sur le terrain des réalités, avec l'importance majeure d'un choix sélectionné de tous les fonctionnaires sanitaires locaux, la base autrement solide offerte par une inspection reposant sur la constatation principale de faits médico-administratifs. Il faut, évidemment, que cette constatation incombe à des fonctionnaires incorporés dans des cadres normaux et recrutés par concours réguliers, et qu'elle comporte la connaissance médicale des acquisitions scientifiques et de leur traduction en des textes réglementaires. Il convient aussi qu'elle soit exercée au nom de l'administration centrale, qui a qualité, en raison de ses possibilités d'abstraction des contingences locales et des moyens d'action dont elle peut disposer, pour tirer de ces constatations les conclusions utiles, donner des directives exécutoires et stimuler l'action administrative à ses divers degrés.

Le casier sanitaire des communes n'a pas été indiqué dans les attributions de toutes les inspections départementales d'hygiène.

Quand il est constitué, et c'est le cas avec la plupart des inspecteurs spécialisés, il constitue une documentation du plus haut intérêt, un excellent aide-mémoire pour l'action sanitaire, et, enfin, une ressource indispensable à l'exercice éclairé et rapide des fonctions s'il y a changement de titulaire du poste.

Un rapport particulier de tournée a mentionné le soin apporté par un inspecteur, assez récemment nommé, pour faire, dans les plus brefs délais, l'inventaire de l'état hygiénique des communes de son département. A l'exemple d'autres inspections plus anciennes, il a d'abord établi un questionnaire aux maires (mouvement démographique, mortalité et natalité des dernières années, morbidité et ses causes, épidémies, endémies, réglementation sanitaire, alimentation en eau potable, origine, nature et distribution de l'eau, évacuation des eaux et matières usées, collectionnement et enlèvement des ordures ménagères, situation des cimetières, établissements publics — plus particulièrement locaux scolaires et hospitaliers — établissements insalubres, grandes causes d'insalubrité locales..); il a, par la suite, disposant de moyens de transport rapides, fait sur place des enquêtes personnelles destinées à vérifier la valeur de l'enquête sur pièces et l'adaptation de la réglementation sanitaire communale, et à insister quand il y avait lieu sur la mise au point des mesures d'assainissement. L'action s'est poursuivie et a témoigné de la vitalité du service.

D'autres rapports de tournée, relatifs à des inspections départementales depuis plus longtemps constituées, et pour lesquelles, en conséquence, la période d'information a pu faire place à la période d'action, ont relevé dans les casiers sanitaires des communes, périodiquement complétés et enrichis, l'existence de pièces montrant ce qu'a pu donner l'action entreprise par des inspecteurs départementaux d'hygiène.

Celle-ci a pu être remarquée en matière communale, dans plusieurs départements, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, question de premier plan dans les préoccupations des hygiénistes et dont l'intérêt est un des moins difficiles à démontrer.

L'aide appportée en ces cas, par les inspecteurs d'hygiène effectuant seuls, ou avec les concours utiles, les recherches préalables, géologiques, chimiques, bactériologiques, collaborant avec les ingénieurs, architectes et agents voyers, facilitant la constitution des dossiers à fournir à l'appui des demandes d'approbation ou de subvention, a été appréciée et a paru de nature à fournir un solide appui au service.

L'action a été facilitée en quelques centres par les ressources locales immédiates, telles que des professeurs de facultés des sciences, notamment à Montpellier où la collaboration du professeur de géologie est particulièrement remarquable, ou, dans un cas particulier, par une commission spécialisée dite « commission départementale des eaux » dont l'inspecteur d'hygiène est secrétaire de droit.

Cette commission, dont la création a été provoquée par le conseil

départemental d'hygiène de la Côte-d'Or de concert avec l'inspection, est signalée à titre documentaire en raison de son caractère unique et particulier. Elle compte au nombre de ses membres le président du conseil départemental d'hygiène (professeur de chimie à la Faculté), le délégué de la Carte géologique de France (également professeur à la Faculté des Sciences) et l'inspecteur d'hygiène, procédant ensemble aux enquêtes sur place. Elle s'adjoint, à titre consultatif, des membres de l'assemblée départementale, des fonctionnaires (ingénieurs des ponts et chaussées, conservateur des eaux et forêts, architecte départemental, agent-voyer chef, etc...) dont le concours lui paraît utile pour les mises au point. La commission est à la disposition des maires pour tout ce qui concerne les recherches, l'adduction, la captation et la protection des eaux potables ainsi que les travaux d'assainissement urbain, la création des lavoirs, de cimetières, etc... Son fonctionnement est des plus simples. Après que le maire et l'inspecteur d'hygiène, ayant procédé à une enquête préalable d'orientation, se sont mis d'accord sur le principe de la recherche d'améliorations dans l'approvisionnement en eau, la commission est réunie et se rend sur place (remboursement des frais de déplacement) en s'adjoignant, s'il y a lieu, les conseillers techniques dont il a été question. Chacun remet son rapport (géologique, chimique, bactériologique, financier etc...) au président qui établit le dossier, donne les conclusions et adresse le tout au maire, mis ainsi en possession de l'ensemble des documents propres à éclairer la décision du conseil municipal.

3° DES PÉNALITÉS sont prévues par les articles 27, 28, 29 et 30 de la loi de 1902, à l'encontre de ceux qui contreviennent à ses dispositions impératives. On sait ce qu'il en est, en général, du jeu des sanctions dont il s'agit dans le domaine municipal. Elles auraient pu donner lieu à des attributions particulières des inspections départementales, comme suite logique à leurs attributions touchant le contrôle de l'application de la loi et des arrêtés régulièrement pris pour assurer son application. Cependant, il n'a pas été constaté au cours de la tournée 1924 d'autres dispositions dans ce sens, que celle que laisserait supposer la mention, dans un arrêté de nomination, d'une « prestation de serment », préalable à l'installation de l'inspecteur d'hygiène, ou que celle insérée dans un règlement départemental du service de vaccination, qui habiliterait l'inspecteur à dresser, « à défaut » d'autres agents qualifiés, des procès-verbaux en sanction de contraventions aux dispositions légales. D'autre part, des règlements disposent « que l'inspecteur départemental devra signaler au préfet, chaque fois qu'il les aura constatées, les infractions aux dispositions sanitaires » mais aucun des rapports particuliers de l'Inspection générale n'a relevé que des sanctions mettant en jeu le système, d'ailleurs assez doux, des pénalités de la loi de 1902 aient été prises par l'intermédiaire des services départementaux.

Néanmoins, il convient de remarquer que, même en dehors des dispositions réglementaires précises sur ce point, l'inspecteur d'hygiène détient, du fait de sa création et de par la loi, partie des pouvoirs du préfet en matière de constatations permettant, avec la modération mais avec la fermeté nécessaires, la poursuite des infractions. Ce principe a été reconnu par le Conseil d'État (21 mai 1909, règlement sanitaire de Marseille) et il a pu en être fait des applications au moins dans deux départements.

B) **Les attributions dans l'exécution d'autres lois sanitaires que celle de 1902 et dans l'application de dispositions réglementaires relatives à l'hygiène sociale** n'ont pas la même étendue et ne se présentent pas sous la même forme dans l'ensemble des départements visités.

Prévues par un article général du règlement visant en bloc l'ensemble des mesures administratives intéressant l'hygiène ou, au contraire, faisant l'objet d'articles portant spécialement sur telle ou telle matière, attributions précises, elles ont été relevées dans les rapports particuliers de l'Inspection générale.

De leur examen, il résulte qu'on a pu noter au nombre de ces attributions, dont l'exécution dépend des organisations administratives d'État (divers ministères), des départements et des communes, plus ou moins étroitement associées, les principales rubriques ci-après.

La statistique sanitaire a fait l'objet de précédentes remarques concernant l'organisation du service dans les préfectures. Il n'est pas toujours confié, comme il conviendrait, à l'inspection d'hygiène, principale sinon seule intéressée. La distraction d'un employé d'une division, déchargée d'autant, permettrait au surplus, si ce n'est d'augmenter d'une unité le personnel proprement dit du bureau de l'inspecteur, tout au moins de donner un secrétaire aux inspections encore regrettablement dépourvues de tout personnel propre, et qui, de ce fait, se trouvent dans un état gênant de subordination envers d'autres services.

L'exercice de la médecine en tant qu'il relève de l'action de la police administrative, nécessite, aux termes de la loi du 30 novembre 1892, plusieurs interventions des services départementaux, en matière, notamment d'enregistrement des diplômes à la préfecture ou à la sous-préfecture, avant tout accomplissement d'actes professionnels (art. 9), d'affichage annuel dans chaque commune des listes de médecins, sages-femmes et chirurgiens-dentistes du département, et de transmission de ces listes à différents ministères (art. 10), d'autorisation d'exercer, pendant une épidémie ou à titre de remplaçants, délivrée pour trois mois renouvelables par le préfet, à des internes des hôpitaux nommés au concours ou à des étudiants en fin de scolarité (art. 6). Ce n'est qu'exceptionnellement, semble-t-il,

que les inspections départementales d'hygiène prennent part à ces interventions.

Il n'est cependant pas contestable que l'hygiène publique soit intéressée à voir se multiplier les contacts entre les médecins praticiens et les inspecteurs, et qu'il n'y aurait que des avantages au rattachement de la police de la médecine, non à une division comme cela a été constaté en règle générale, mais à l'inspection d'hygiène.

L'exercice de la pharmacie par les pharmaciens et les médecins pro-pharmaciens (loi de germinal an XI art. 27 mod. loi du 25 juin 1908) et les vétérinaires ayant des médicaments en dépôt, comporte, outre les obligations en matière de sérums thérapeutiques, de substances vénéneuses et toxiques (loi du 1er juillet et décret du 14 septembre 1916) l'organisation, par régions et par départements, de l'inspection des pharmacies. L'intervention des préfets peut s'ensuivre à plusieurs titres, ce qui permet d'estimer qu'ici encore l'action de l'inspection d'hygiène est de nature à se manifester plus utilement que celle des bureaux d'une division.

Les dépôts de sérums (antidiphtérique, antitétanique, antivenimeux...) effectués dans certaines préfectures qui les distribuent, relèvent plus généralement du service d'inspection et de contrôle d'hygiène.

Les travaux départementaux exécutés dans un but d'assainissement entrent, pour ce qui a trait à l'hygiène, dans les attributions des inspections départementales. Cependant, il a pu être relevé, par exemple, dans un rapport relatif à la reconstruction d'un asile d'aliénés gravement atteint par les événements de guerre, que l'avis de l'inspecteur d'hygiène n'avait pas été requis avant le commencement de réalisation du projet — préparé en dehors de lui et de toute intervention médicale qualifiée — et qu'il n'avait été appelé à étudier ultérieurement l'affaire que sur l'intervention expresse de l'Inspection générale.

Les travaux communaux exécutés pour l'assainissement des villes (filtration et stérilisations des eaux potables, épuration des eaux d'égouts...) relevant de la loi de 1902, entrent dans les attributions précédemment énumérées.

Aux points de vue de leur surveillance, des pouvoirs de tutelle administrative, de la mission générale de contrôle des services municipaux, ils rentrent bien dans la réglementation des services d'inspection d'hygiène et de la vérification des travaux qui, subventionnés, doivent être exécutés en stricte conformité des plans approuvés.

Dans quelques départements une mention spéciale a pu être faite des attributions de l'inspection départementale touchant à l'exécution de la loi du 14 mars 1919, relative aux plans *d'extension et d'aménagement des villes*.

La défense sanitaire des frontières maritimes et terrestres, n'a pas fait l'objet de dispositions particulières dans les règlements des attributions des inspections départementales visitées. Elle incombe à l'État (loi du 3 mars 1822) qui dispose dans ce but d'organisations spéciales.

L'Inspection a constaté, en dehors même de toute réglementation précise, l'existence de relations entre des directeurs de la santé, chargés d'une circonscription du littoral et des inspections départementales d'hygiène. Celles-ci, suivant l'importance de leurs moyens, pourraient d'ailleurs être utilisées à l'occasion pour collaborer à la surveillance du service dans les agences éloignées de la direction et, plus encore, pour assurer dans de meilleures conditions la surveillance des porteurs de passeports sanitaires individuels ou familiaux (art. 118 et 119 du dernier décret sur la police sanitaire maritime en date du 20 novembre 1921). Lesdits porteurs doivent, on le rappelle, se présenter immédiatement à la mairie ou au bureau d'hygiène du lieu de leur destination, avisés confidentiellement, en vue du contrôle médical à exercer sur les assujettis. Des inspections départementales d'hygiène préoccupées d'assurer ce contrôle, surtout dans les villes dépourvues de bureau d'hygiène, ont pu regretter que semblable avis ne leur fût pas concurremment donné.

La police sanitaire aux frontières de terre, dotée de quelques services permanents, grâce au jeu des dispositions des décrets du 2 avril 1917, 16 novembre 1920, 6 juin 1922, relatifs à la circulation et à la surveillance de la main-d'œuvre étrangère en France, et grâce à la création de postes d'immigration, n'a pas toujours pu — certains départements frontière n'ayant pas créé d'inspections départementales d'hygiène — bénéficier de l'aide apportée ailleurs à l'administration centrale, pour leur organisation et le contrôle de leur fonctionnement (vaccination, par exemple) par divers fonctionnaires départementaux.

La surveillance sanitaire des ambulants, forains et nomades instituée par le décret du 3 mai 1913, portant règlement d'administration publique en exécution de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1912, a été, comme on l'a vu à propos du service de la vaccination, confiée spécialement à quelques inspections départementales d'hygiène. La plupart d'entre elles avaient pris ou prenaient, au moment de la tournée, des dispositions pour veiller plus étroitement à la prophylaxie et à l'exécution des mesures de vaccination et de revaccination antivariolique (collaboration de la gendarmerie, des bureaux d'hygiène, des médecins vaccinateurs, des agents assermentés du service de la désinfection, etc..).

Le service de la répression des fraudes, d'un intérêt si particulier en matière *d'hygiène alimentaire*, n'a pas été rattaché régulièrement, dans l'ensemble des départements visités, à l'inspection départementale par des dispositions précises. Cependant, il a été noté, à côté d'inspecteurs laissés complètement en dehors de la question, ou ne faisant

que signaler à la division les cas paraissant motiver une enquête avec prélèvements, qu'il en était d'autres, en contact plus intime avec les divisions, les informant des résultats des recherches des inspecteurs des fraudes (ministère de l'Agriculture) aussi bien que de certaines communications susceptibles d'intéresser les offices régionaux des pêches chargés de la surveillance des parcs à huîtres (Marine marchande).

La surveillance des établissements classés, à propos desquels l'inspection d'hygiène intervient par des enquêtes portant sur les autorisations d'ouverture soumises au conseil départemental, fait l'objet, dans quelques règlements, de dispositions précises chargeant l'inspecteur d'hygiène d'assurer, dans les conditions prévues par la loi, l'inspection des établissements dangereux, insalubres et incommodes (à l'exception des abattoirs, tueries particulières, porcheries, qui sont sous la surveillance du vétérinaire départemental) ou l'investissant, au cours de ses tournées, de l'ensemble du service, concurremment avec le vétérinaire départemental et l'inspecteur du travail. Quelques inspecteurs d'hygiène, pour lesquels pareille désignation n'est pas intervenue, ne s'occupent pas de *l'hygiène industrielle* ou n'auraient à s'en occuper que dans la mesure où les établissements constitueraient une cause d'insalubrité pour le voisinage.

L'ensemble du service est, en général, centralisé par une division. Dans un département où la direction appartient à l'inspecteur, et dans lequel un gros effort a été réalisé depuis son entrée en fonctions, les enquêtes utiles ont été faites par l'inspecteur lui-même ou par son entremise. Elles ont permis à des protestations de se faire jour. Elles ont également permis de soumettre les intéressés aux prescriptions légales, dont les sanctions possibles, montrent ce qu'on pourrait faire de la préfecture même, sans maires interposés.

La surveillance des sources minérales, qu'elles appartiennent à des particuliers ou à des personnes morales, est soumise à un régime administratif spécial, réglé par la loi du 14 juillet 1856 (interventions des ingénieurs des mines, fixation du périmètre de protection, etc..). Il ne s'oppose pas, évidemment, à ce que des attributions soient confiées, en l'espèce, à l'inspection départementale d'hygiène. Il en a été ainsi dans un cas où le règlement a stipulé, à sa charge, l'instruction des demandes tendant à l'érection de certaines communes en stations hydrominérales et climatiques, et la surveillance de leur état sanitaire.

Les stations hydrominérales et climatiques, (comme aussi les stations de tourisme) créées en application des lois du 13 septembre 1910 et 24 septembre 1919 perçoivent des taxes de séjour dont le produit est destiné : 1° à faciliter le traitement des indigents ; 2° à développer la station et à favoriser sa fréquentation ; 3° à l'assainir et à l'embellir par des travaux. L'avis à donner sur l'utilisation de la taxe ou, mieux encore, le contrôle de son emploi confié encore trop rarement à des inspections d'hygiène est un procédé à généraliser, se justifiant pleinement en ce que l'appréciation des budgets et comptes relatifs à la taxe de séjour nécessite la connaissance des besoins de la station et des progrès sanitaires les plus urgents à obtenir.

La surveillance des « établissements ouverts au public » dans le but de « s'assurer que toutes les prescriptions sanitaires y sont rigoureusement observées » a été spécifiée par quelques règlements départementaux. L'un d'entre eux a même habilité l'inspecteur départemental d'hygiène à exercer une telle surveillance « sur les hôtels et appartements meublés dans les stations climatiques et touristiques ».

Quelques autres l'ont étendue à la situation sanitaire des « moyens de transport en commun ».

La surveillance sanitaire des chemins de fer, attribuée sur proposition du préfet, conformément à une circulaire du Ministre des Travaux publics en date du 25 août 1920, à un inspecteur départemental d'hygiène, a été signalée dans un rapport particulier de tournée comme une intéressante innovation qui mériterait d'être suivie. L'inspecteur aurait à s'occuper de ce qui concerne « la salubrité des gares, du matériel roulant, des expéditions par voie ferrée », et à adresser au préfet des rapports destinés au contrôle des compagnies, lesquelles auraient à répondre aux observations formulées et à prendre les mesures pour mettre fin aux défectuosités signalées.

La protection de la maternité et de l'enfance, ne sont pas visées dans les règlements des services d'hygiène afférents aux départements visités autres que ceux dans lesquels l'inspecteur d'hygiène est l'inspecteur de l'Assistance publique. Ceci s'explique en ce que l'assistance maternelle et les œuvres d'hygiène sociale (consultations prénatales, maternités, maisons maternelles, centres d'élevage, consultations de nourrissons, gouttes de lait, pouponnières, crèches, etc...) et de lutte contre la mortalité infantile, ont été attribuées déjà à l'inspection de l'Assistance publique, chargée par ailleurs légalement de la protection des enfants du premier âge et des enfants assistés.

La collaboration très désirable et nécessaire, à de multiples points de vue, entre les inspecteurs de l'assistance publique — surtout pour les non-médecins — et les inspecteurs départementaux d'hygiène, a paru, sauf exceptions, être établie en fait (tracts et affiches de propagande rédigés en commun, inspections et visites de concert), soit par la participation commune aux travaux des commissions départementales de la natalité ou à d'autres commissions d'assistance et d'hygiène, soit par des dispositions de quelques règlements départementaux

donnant droit de regard à l'inspection d'hygiène sur toutes « les institutions publiques ou privées touchant à un titre quelconque à l'hygiène sociale », ou même en un cas par l'existence d'un règlement, relatif à l'organisation dans le département d'une pouponnière et de consultations de nourrissons, qui prévoit dans chacun de ses articles la collaboration des deux services, assistance et hygiène, et l'entente préalable, pour toutes propositions, entre l'inspecteur de l'Assistance publique et celui de l'Hygiène.

En général, abstraction faite de quelques cas très personnels, le régime adopté, celui du bon voisinage et des consultations officieuses et réciproques, a pu s'instaurer avec profit.

La surveillance sanitaire des écoles et des écoliers est prévue par l'article 9 de la loi du 30 octobre 1886. Elle est exercée, dans les établissements d'instruction primaire publics ou privés, « au point de vue médical par les médecins inspecteurs communaux ou départementaux » — qui aux termes de l'article 141 du décret du 18 janvier 1887 doivent être agréés par le préfet — et elle entre dans les attributions réglementaires de l'ensemble des inspections départementales.

L'extrait du règlement ci-après rend compte d'un système assez généralement adopté :

« L'inspecteur visite les écoles publiques et privées, les collèges et lycées. Il vérifie si les prescriptions hygiéniques sont bien observées et propose au préfet toutes mesures que lui paraissent nécessiter la santé et l'hygiène des élèves. Il s'assure, qu'en cas de maladie contagieuse, la désinfection des locaux et des objets a été opérée dans les meilleures conditions. Il examinera, avant de les soumettre à notre visa, les règlements municipaux organisant l'inspection médicale scolaire dans les communes. »

Dans quelques départements l'ensemble de l'organisation relève, après entente avec l'autorité universitaire, de l'inspection départementale d'hygiène, assurant le service soit avec la collaboration de médecins praticiens, soit par des inspecteurs médicaux scolaires, fonctionnaires départementaux chargés au surplus d'une circonscription sanitaire.

L'inspection médicale des écoles, qui avait fait l'objet, en 1910, d'un projet de loi, a donné lieu par ailleurs, le 3 mars 1924, à une importante circulaire des Ministres de l'Instruction publique et de l'Hygiène, aux préfets, en conclusion de laquelle dans les départements non organisés à cet égard, des propositions ont été ou allaient être, au moment de la tournée, présentées aux conseils généraux, portant demandes de création ou de réorganisation du service. Celles-ci pourront ainsi être examinées au cours des tournées à venir.

La visite des hôpitaux et le contrôle des organisations hospitalières n'a pas paru faire l'objet, dans les attributions de l'inspection départementale, d'une délégation permanente et régulière, à l'exception de quelques départements où l'inspecteur, chargé d'un contrôle d'assistance, a pu, en certains cas, instaurer avec les commissions administratives et les médecins des hôpitaux et hospices de fructueuses relations. Cependant, au cours de l'enquête de l'Inspection générale sur l'organisation hospitalière, ayant fait l'objet des circulaires ministérielles (Hygiène) des 18 mai et 9 juin 1922, il a été remarqué que les inspecteurs départementaux d'hygiène spécialisés avaient été assez généralement appelés à collaborer avec les services d'assistance pour établir l'inventaire des ressources existantes et permettre aux préfets de dresser, conformément aux instructions données, le programme des efforts futurs par ordre d'urgence.

Une action régulière des services départementaux de contrôle sanitaire doit porter principalement sur l'observation des règles *d'hygiène hospitalière* (aménagements, constructions, fonctionnement des services médicaux et généraux, désinfection, etc...). L'Inspection générale a eu l'occasion de constater que des pavillons de contagieux étaient inutilisés et des chambres d'isolement détournées de leur destination, que la désinfection des crachoirs de tuberculeux, du linge était mal assurée etc... Une mise au point est nécessaire, et, à cet égard, l'intervention des services publics d'hygiène ne pourrait être que des plus profitables à rechercher ou même à imposer.

Des observations du même ordre ont pu être présentées en ce qui concerne des *établissements départementaux d'assistance,* des organismes *privés* collaborant avec l'assistance publique départementale qui leur paye un prix de journée, et des *asiles d'aliénés* (voir rapport d'ensemble 1923) qui, paradoxalement, restent en dehors de toutes relations avec les services départementaux d'hygiène.

Enfin, un récent rapport d'ensemble de l'Inspection générale a fait ressortir l'intérêt que pourraient présenter les avis et la visite des établissements *pénitentiaires* par les inspecteurs départementaux ainsi intéressés à *l'hygiène des détenus.*

La lutte contre les fléaux sociaux, dépopulation, tuberculose, maladies vénériennes, cancer, alcoolisme, requiert l'intervention réglementaire des inspections départementales d'hygiène qui y participent d'une façon plus ou moins étroite, selon les organisations adoptées dans ce but dans les divers départements.

En ce qui concerne *l'alcoolisme,* un des réglements examinés au cours de la tournée mentionne parmi les fonctions de l'inspection, qu'elle aura « la direction effective de la lutte et des moyens appropriés contre l'alcoolisme ».

La lutte anticancéreuse, en voie d'organisation active, a permis de prendre note d'une action des inspections départementales traduite par des rapports visant les rattachements du département et l'octroi de subventions à des centres anticancéreux, ainsi que par la diffusion

d'affiches de propagande, par des enquêtes prévues par les règlements administratifs concernant l'organisation et le fonctionnement de centres régionaux contre le cancer, par la présence dans leur conseil d'administration d'inspecteurs départementaux d'hygiène résidant au siège (voir par exemple arrêté du Ministre de l'Hygiène du 17 avril 1923 : Bordeaux).

La lutte antivénérienne a fait l'objet de précédents rapports d'ensemble de l'Inspection générale, notamment en 1920. Depuis, cette lutte a encore été intensifiée, sous l'impulsion et avec l'aide de l'État, par des collaborations diverses et par la création de plus nombreux dispensaires spéciaux (laboratoires de contrôle sérologique) à laquelle ont pris part nombre d'inspecteurs d'hygiène. Ceux-ci ont conservé dans leurs attributions la surveillance et le contrôle des organisations chargées de la prophylaxie et du traitement des maladies vénériennes. D'autres inspecteurs, primitivement en dehors de toute action à ce sujet, ont été appelés, soit à prendre contact avec les organisations existantes, soit à rechercher les foyers ruraux, qui méritent le même intérêt que les foyers urbains, à l'effet d'instituer, dans les meilleures conditions possibles, des moyens de traitement sur place.

La lutte antituberculeuse et son organisation apparaissent en quelques règlements au premier plan des attributions des inspecteurs d'hygiène au même titre que la loi de 1902. Ce sont surtout les départements ayant pris eux-mêmes en main le service antituberculeux et dans lesquels il a été fondé des dispensaires départementaux, ou ceux dans lesquels la défense contre la tuberculose a surtout incité les conseils généraux à la création des services d'inspection.

En quelques autres départements, du fait de l'organisation de cette défense par l'intermédiaire d'offices ou de comités privés, les attributions des inspections d'hygiène et leur rôle effectif diffèrent grandement suivant la place qui leur a été réservée dans le fonctionnement desdits offices.

Il advient, en ces derniers cas, que l'inspection assume une direction effective, ou, à l'inverse, qu'elle soit réduite à un simple droit de regard. Quand, ainsi que le remarque un rapport particulier de tournée, l'œuvre du comité « qui garde jalousement son indépendance » se présente, au surplus, comme fragmentaire et précaire, la limitation des attributions de l'inspection est de nature à expliquer la stagnation constatée.

Sans examiner ici le point de savoir si, tout bien pesé, il ne conviendrait pas de donner la préférence, dans l'organisation de la lutte antituberculeuse, à des dispensaires d'hygiène sociale, dépendant de l'assistance et de l'hygiène départementales régulières, armées techniquement à cet effet ; sans discuter du bien fondé des opinions d'où il résulterait que les organisations privées ou semi privées sont plus

souples et bénéficient de dons et concours extérieurs qui feraient défaut aux institutions plus administratives ; sans envisager la question des offices et comités dans son ensemble, il semble, en se tenant exclusivement sur le terrain financier de l'exécution du budget, que, de toute façon, l'inspection départementale d'hygiène et les services d'assistance doivent être appelés à disposer réellement dans ces organismes de la place prépondérante que légitime l'importance des deniers publics consacrés à la lutte contre la tuberculose. Leurs attributions devraient toujours comporter les moyens de contrôle de l'emploi judicieux des subventions, propres à leur faire connaître en détail, sur pièces et sur place, du fonctionnement des organismes dont il s'agit.

L'Inspection générale, à la suite de la tournée de 1923, a présenté un rapport d'ensemble sur l'application de la loi du 7 septembre 1919 instituant des sanatoria spécialement destinés au traitement de la tuberculose.

Pour leur fondation, pour la recherche des situations adéquates, il a été noté qu'avait été utilisé le concours des inspecteurs départementaux d'hygiène, dont un certain nombre ont reçu, en outre, mission de traiter, en liaison avec les services d'assistance, avec des sanatoria publics ou privés d'autres départements, et de s'occuper des dossiers de placement des malades.

Aux termes du décret du 10 août 1920, complété le 20 octobre 1924, en son titre II, quant aux conditions techniques et hygiéniques que devront remplir les sanatoria publics ou établissements assimilés, les pouvoirs d'intervention de l'administration centrale ou préfectorale en matière de créations, de fonctionnement de surveillance, sont prévus et détaillés. Ils comportent des attributions des inspecteurs départementaux d'hygiène qui ont été relevés comme ayant eu à s'exercer, principalement, à propos de faits ou incidents particuliers. L'Inspection générale, ainsi qu'elle a déjà eu l'occasion de le signaler dans plusieurs rapports de missions spéciales, estime que l'inspecteur départemental d'hygiène devrait être spécifié nommément, dans les règlements du service intérieur que chaque établissement doit soumettre à l'approbation, au nombre des personnes désignées par les articles 36 et 40 du décret précité pour « visiter en tous temps les sanatoria, et se faire rendre compte du fonctionnement des services ». Il y aurait lieu de leur donner expressément délégation permanente à cet effet, pour que des visites de cet ordre aient lieu assez fréquemment, et n'aient pas à être pratiquement motivées par l'éclosion d'incidents qu'un contrôle préventif pourrait éviter dans une large mesure.

Une action du même ordre est à recommander en matière de preventoria, de colonies de vacances, d'établissements recevant des pupilles de la nation...

Les rapports de tournées ont d'ailleurs noté quelques initiatives dans ce sens, en relatant des visites d'inspecteurs d'hygiène et d'inspecteurs de l'Assistance publique chargés de l'hygiène, appuyées sur

des ententes avec l'Office départemental des pupilles de la nation (dont il serait d'ailleurs utile que ces inspecteurs fussent membres de droit), ou sur leurs attributions de contrôle général des œuvres d'hygiène publiques et privées, ayant porté non seulement sur les institutions précitées, mais encore sur des placements d'œuvres Grancher, etc..

La lutte contre le taudis, forme importante de la défense contre le péril tuberculeux, a permis, en dehors des attributions des inspections départementales dans l'assainissement des immeubles en vertu de la loi de 1902, de constater des attributions spéciales pour ceux des inspecteurs d'hygiène nommés, suivant une pratique à généraliser, membres du comité de patronage des *habitations à bon marché*, et qui ont, en outre, été chargés par lui de la délivrance des certificats de salubrité exigés par les lois antérieures et par la loi du 15 novembre 1922, portant codification de la législation sur les habitations à bon marché et la petite propriété.

C) **Les attributions spéciales, en dehors des services d'hygiène proprement dits,** concernent, pour des inspecteurs départementaux d'hygiène recrutés au concours et spécialisés, leur participation à l'exécution des lois d'assistance.

Il ne s'agit pas, bien entendu, des inspecteurs de l'Assistance publique chargés aussi de l'hygiène sociale se présentant sous le double caractère : assistance et hygiène, mais de quelques cas, à la vérité exceptionnels, où l'on note dans les règlements départementaux des inspections d'hygiène des attributions du type ci-après :

« L'inspecteur est chargé de surveiller l'application du règlement départemental d'assistance médicale gratuite. Il s'assure notamment : 1° si les hôpitaux possèdent un nombre de lits suffisant pour satisfaire aux besoins des malades des communes qui leur sont rattachées ; 2° si toutes les personnes inscrites sur les listes communales d'assistance remplissent les conditions exigées par l'article premier de la loi du 15 juillet 1893 ; 3° si les assistés hospitalisés ou soignés à domicile reçoivent les soins que nécessite leur état de santé ; 4° vérifie chez les malades si ceux-ci reçoivent les médicaments prescrits et si ces médicaments sont compris parmi ceux dont la délivrance est autorisée par le règlement.

« Après les avoir contrôlés, il soumet à la commission technique de vérification, les mémoires présentés par les hôpitaux, médecins, pharmaciens, sages-femmes et orthopédistes. Il procède sur place aux enquêtes qui sont demandées par ladite commission. Il signale si, parmi les assistés, peut être exercée, soit contre eux, soit contre toute personne tenue à la dette alimentaire, la répétition prévue par l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893. »

Cependant, la formule la plus courante est, dans les nombreux départements où le contrôle sur place des lois d'assistance a été confié à un fonctionnaire contrôleur spécialisé, de faire seulement

appel au concours de l'inspection d'hygiène pour l'examen des mémoires médicaux et pharmaceutiques d'assistance médicale gratuite et des soins aux victimes de la guerre (art. 64 de la loi des pensions).

D) **Les attributions générales des inspecteurs,** préface ou complément de celles précédemment détaillées, relevées dans les règlements départementaux des services d'inspection portent dans l'ensemble sur les points suivants :

Études, enquêtes et missions de tous ordres qui peuvent être données dans le domaine de la protection de la santé publique et de l'hygiène sociale à l'effet de contrôler des services, de susciter des initiatives locales, de coordonner l'action des œuvres privées et des services publics ; initiatives à l'effet de proposer des améliorations de l'organisation et du fonctionnement des services ou l'application de mesures d'hygiène qui ne leur « auraient pas été soumises et dont ils reconnaîtraient la nécessité » (« la décision au sujet de ces mesures appartient au préfet ») ;

Éducation hygiénique populaire ;

Dépôt de rapports spéciaux d'inspections ou de rapports périodiques mensuels, et rédaction de comptes rendus annuels d'ensemble ;

L'éducation et la propagande hygiéniques sont ainsi spécifiées par exemple, dans un règlement particulier :

« L'inspecteur doit, par des conférences publiques, dont le programme sera approuvé par le préfet, renseigner les populations et les maires sur les obligations qui leur sont imposées en matière de maladies contagieuses, sur les principales précautions à prendre en pareil cas, sur les principales mesures prescrites par la législation sanitaire, en ce qui concerne l'assainissement des habitations et des localités, sur les principales règles de l'hygiène individuelle et collective... etc.. »

La plupart des inspecteurs départementaux spécialisés, convaincus de la force de progrès incluse dans une éducation et une propagande hygiéniques bien conduites et continues, s'acquittent de cette partie de leurs attributions dans toute la mesure de leurs moyens, même en dehors de prescriptions réglementaires, mettant à profit toutes les occasions : enquêtes, épidémiologiques, tournées sanitaires, contacts avec les particuliers et les maires, rapports devant les commissions, visite des œuvres.

Certains d'entre eux rédigent des tracts, font apposer des affiches, exposent par la voie de la presse les avantages de leurs services à la disposition du public, donnent aux journaux locaux des articles de vulgarisation et tentent d'orienter par ce moyen l'opinion publique vers des habitudes et des solutions nouvelles.

D'autres encore trouvent une excellente tribune d'éducation sanitaire dans les leçons d'hygiène qu'ils sont appelés à faire dans des

établissements d'instruction et notamment dans les écoles normales d'instituteurs et d'institutrices.

Ils tentent d'éveiller la conscience sanitaire des dirigeants — et du corps médical en ce qu'il comporte parfois quelques éléments de résistance — par l'envoi de bulletins périodiques diffusant les prescriptions légales et réglementaires de l'hygiène publique et sociale, décrivant les efforts et les résultats des services qu'ils dirigent, faisant connaître leurs besoins, rendant hommage aux collaborations obtenues. Celles-ci, en démontrant l'appui précieux de médecins praticiens convaincus de l'intérêt des organisations d'hygiène publique, habitués aussi à considérer les malades sous leur aspect social, font souhaiter à ce dernier point de vue que l'éducation, qu'il incombe à l'université, de donner aux futurs médecins, non pas seulement du haut d'une chaire d'hygiène, mais aux diverses étapes des études théoriques et cliniques, soit plus orientée qu'elle ne l'est encore à ce jour, dans le sens d'une collaboration régulière de l'ensemble du corps médical aux œuvres de protection de la santé publique, dépendant des inspections départementales.

Au nombre d'autres initiatives plus particulièrement remarquées, est celle d'un préfet, à l'effet de réunir en un volume unique la jurisprudence, la législation et les textes épars de la réglementation départementale actuelle de l'hygiène sociale et de la protection de la santé publique, formant aussi pour les municipalités un vade-mecum, d'une incontestable utilité, qui pourrait être pris en exemple.

Les rapports annuels « sur la situation sanitaire du département pendant l'année écoulée » et sur le fonctionnement des divers services confiés à la direction, à la surveillance et à la vigilance des inspecteurs départementaux, communiqués par les préfets au conseil départemental d'hygiène, sont soumis au conseil général dans sa deuxième session, à l'appui de propositions budgétaires. Ils sont en général imprimés, soit dans le compte rendu des travaux du conseil départemental d'hygiène, soit, plus souvent, dans le volume des rapports du préfet au conseil général.

Il serait désirable que ces rapports fussent toujours l'objet d'un tirage à part et d'échanges avec les divers services de protection sanitaire des autres départements en vue d'un enseignement mutuel.

EXERCICE DES ATTRIBUTIONS

L'exercice des attributions fait ressortir, comme on le suppose, les modalités les plus diverses découlant de tout ce qui a été exposé précédemment touchant le recrutement et le statut, l'organisation des services, la matière et l'étendue de ces attributions elles-mêmes.

Aussi bien, en dépit de cette extrême diversité qui fait que chaque inspection garde administrativement une physionomie propre, les analyses des rapports de tournée de l'Inspection générale ont-elles pu dégager quelques types principaux auxquels, à grands traits, sont

schématiquement réductibles, dans leurs caractères les plus saillants, les services d'inspection :

1) Inspections départementales très incomplètement pourvues en moyens divers, ou d'organisation fragmentaire confiées assez fréquemment à des fonctionnaires sanitaires tels que des directeurs de bureaux d'hygiène ou des médecins de dispensaires, pour lesquels l'exercice du contrôle départemental est généralement accessoire, et qui interviennent surtout à titre de conseillers techniques ou comme chargés de missions spéciales ;

2) Inspections départementales — elles aussi d'organisation fragmentaire ou d'attente — confiées à titre supplémentaire à des inspecteurs de l'assistance publique, généralement médecins, rattachés, le plus souvent, pour cette partie de leurs attributions, à la division de l'hygiène et fonctionnant dans l'ensemble, pratiquement, à titre épisodique pour le contrôle de la loi de 1902, et à titre plus régulier en matière d'application de dispositions légales ou réglementaires visant l'hygiène sociale (l'action de quelques-uns d'entre eux, dans ce dernier ordre d'idées, a pu être, au surplus, spécialement remarquée et signalée) ;

3) Inspections départementales confiées à des fonctionnaires médecins spécialisés, exerçant leurs attributions diverses, parfois étendues au contrôle sur place des lois d'assistance, à titre principal de conseillers techniques ou de chargés d'enquêtes particulières et de missions permanentes de contrôle sanitaire, et rattachées à la division de l'hygiène de la préfecture ;

4) Inspections départementales spécialisées disposant tout au moins d'un secrétariat, plus ou moins suffisant ou embryonnaire, et relevant directement du préfet pour l'exercice de leurs attributions sans division obligatoirement interposée ;

5) Inspections départementales spécialisées disposant d'une organisation de bureaux leur permettant d'assurer, outre leurs attributions techniques, tout ou partie de l'administration des services de la loi de 1902, et de participer à l'administration en même temps qu'à la surveillance de l'application d'autres lois sanitaires ;

6) Inspections départementales comportant plusieurs inspecteurs spécialisés sous la direction de l'un d'eux, dirigeant de la préfecture l'organisation des services techniques et de quelques services administratifs de protection de la santé publique ;

7) Inspections départementales spécialisées à bureaux complets dans leur cadre réglementaire, remplissant ainsi sous une autorité technique les attributions d'une division d'hygiène ;

8) Inspections spécialisées du type précédent fonctionnant sous l'appellation de directions départementales d'hygiène ou de directions de la santé publique.

En ce qui concerne ce dernier type, dont les attributions, en dehors de l'action sur place d'inspection proprement dite, correspondaient à peu près à celles de la direction de la santé publique et de l'hygiène sociale, un moment créée au ministère de l'Hygiène sociale, il a paru contraire aux prescriptions de la loi de 1920 visant le personnel des préfectures ; depuis une décision du Conseil d'État il n'y a plus de directions départementales de la santé publique.

Quelle que soit l'organisation adoptée, l'exercice complet des attributions nécessite pour les inspecteurs une collaboration avec les différents services de la préfecture (tutelle administrative et financière, exercice de procédures administratives qui alourdiraient inutilement le service d'inspection, lois dont le caractère hygiénique ne se présente que sous la forme d'un élément surajouté, mesures d'hygiène nécessitant le concours de fonctionnaires ou de techniciens spéciaux des services du département...). Cette collaboration a donné lieu aux remarques nécessaires, soit qu'il ait été pris note de bonnes relations suffisantes (avec les divisions, l'inspection de l'assistance publique, les services vétérinaires pour la prophylaxie des maladies communes à l'homme et aux animaux, les services techniques et administratifs des ponts et chaussées, de la voirie, de l'architecture, de l'hydraulique agricole, des fraudes, du travail) soit, qu'à l'occasion, des observations aient pu être présentées ou des réformes proposées en vue d'améliorations.

Parmi elles apparaissent comme des plus importantes, en dépit de cordiales relations souvent constatées, celles destinées à affranchir dans la mesure nécessaire, les inspections départementales d'hygiène des services des bureaux.

Les cas où l'intervention d'une division émiettant les responsabilités, cause des retards, par interposition inutile d'un organisme administratif entre l'inspection d'hygiène, qualifiée pour déterminer les mesures à prendre, et les autorités chargées d'exécuter et de faire exécuter ces mesures, sont connus. Le service de la protection de la santé publique ne peut que souffrir de l'absence d'autonomie qui aboutit à faire passer toute la correspondance par une division chargée de la rédaction des réponses, de la réception des rapports à adresser au préfet, de la communication des décisions et même de la transmission des circulaires qui n'arrivent pas toujours à toucher le service d'inspection intéressé. Ce système tend du reste à devenir plus rare. D'ailleurs, à ce jour, il est exceptionnel que l'inspecteur d'hygiène n'ait pas fréquent accès direct auprès du préfet et qu'il ne relève pas immédiatement de lui.

Cependant, il est encore des départements où l'intérêt à accorder aux inspecteurs d'hygiène pourrait se manifester plus effectivement. Un rapport particulier mentionne pour une inspection départementale « qu'elle est trop souvent tenue en tutelle par d'autres services, quand elle n'est pas considérée comme une intruse ou comme une gêneuse ». Mais, en règle aujourd'hui plus générale, il est apparu que le champ d'action et l'influence des inspections d'hygiène spécialisées gagnent du terrain en raison de l'appui de préfets, et de conseils généraux animés d'une bonne volonté réelle.

Des progrès sont possibles : par dotation de certains services en moyens de transport rapides permettant d'extérioriser plus fréquemment une action qui ne peut s'exercer d'une façon pleinement utile que sur place ; par des réorganisations de services (ceux dans lesquels les attributions en hygiène départementale ne sont que l'accessoire ; organisations ne comportant ni bureau, ni personnel, ni employé d'aucune sorte ; liste des attributions ne correspondant pas à la réalité ; services qui ont dû se limiter au laboratoire, à l'hygiène sociale et à la lutte antituberculeuse, à l'exclusion presque absolue de la loi de 1902 ; services dans lesquels d'insuffisants contacts sont établis avec les agents locaux, les municipalités, les bureaux d'hygiène, etc..) ; par amélioration de l'outillage, et de l'armement hygiénique ; par augmentation des crédits budgétaires insuffisants etc... On donnerait ainsi leur plein rendement à des inspections d'hygiène qui ont fait leurs preuves et dont l'intelligente activité et les gages fournis par les réalisations passées montrent ce que pourraient être, dans de meilleures conditions, le fonctionnement à venir.

Enfin, des départements dotés d'un personnel éprouvé et d'agents sanitaires suffisants, pourvus en moyens matériels, favorisés par l'appui continu et agissant de l'administration locale, provoquant les initiatives, encourageant les réalisations proposées par l'inspection, peuvent servir de modèles, même pour des départements plus riches ou plus peuplés.

III

Avenir des inspections départementales d'hygiène.

Tels sont l'organisation et le fonctionnement des services départementaux de protection de la santé publique et l'état actuel des inspections départementales d'hygiène.

De leur exposé se dégagent des constatations formelles qui ne sauraient être assez répétées, portant, en résumé, sur :

L'insuffisance de l'administration sanitaire dans les départements sans inspections d'hygiène, et sur les réalisations indiscutables obtenues par les inspections départementales spécialisées;

L'intérêt qu'il y aurait à doter toutes les inspections départementales d'hygiène, d'un statut et d'une réglementation d'ensemble plus homogène permettrait l'espoir de conquêtes nouvelles.

Ce statut, par voie de règlement d'administration publique, les

médecins hygiénistes l'attendent de la revision de la loi de 1902, conformément aux dispositions du projet qui l'ont prévu et l'ont associé à la généralisation des inspections départementales d'hygiène obligatoires pour tous les départements.

AVANT LA REVISION DE LA LOI DE 1902

Est-ce à dire qu'en attendant le vote du projet de revision toute action nouvelle ne puisse être entreprise à l'effet :

1° De provoquer la création de nouveaux services d'inspection d'hygiène dans les départements qui en sont encore fâcheusement dépourvus ;

2° De provoquer les redressements nécessaires dans les départements où l'organisation souffre de défectuosités ou de lacunes?

L'Inspection générale ne le pense pas, pas plus d'ailleurs que l'administration centrale, comme en témoignent les importantes circulaires ministérielles du 31 mars 1922 (traduisant les vues exprimées à propos de l'organisation départementale dans le rapport d'ensemble 1921, portant avis de l'Inspection générale sur le projet de revision de la loi de 1902) et du 13 août 1924.

a) En ce qui concerne le résultat des instructions données aux préfets par les Ministres de l'Hygiène, demandant d'indiquer encore une fois aux conseils généraux l'intérêt de la création d'inspections départementales d'hygiène, force est de constater à nouveau que, malgré quelques adhésions successives, les procédés persuasifs restent trop souvent sans effet.

Parmi les raisons de quelques refus ou de quelques ajournements, figurent celles tirées de l'attente du vote d'une obligation légale « prochaine » ; de motifs financiers s'opposant à l'augmentation des dépenses; de ce qu'il y aurait d'anormal à créer de nouveaux fonctionnaires à l'époque où il est au contraire question d'en réduire le nombre.

La réduction du nombre des fonctionnaires n'a, semble-t-il, rien de péremptoire au regard de créations recommandées depuis plus de vingt ans.

D'ailleurs, une inspection départementale d'hygiène a pu être instituée en mettant à profit la vacance d'un poste de chef de division, permettant de ramener les divisions de la préfecture de trois à deux; d'autres ont pu ou pourraient être créées par centralisation, dans les mains d'un inspecteur des services départementaux de protection de la santé publique et d'hygiène sociale, de fonctions diverses remplies par des médecins ou fonctionnaires plus ou moins nombreux, bénéficiaires de petites indemnités diverses ou de traitements assurés immédiatement ou médiatement par des budgets publics.

L'argument financier se présenterait sous une forme plus impressionnante s'il n'était pas possible de remarquer, par comparaison avec d'autres dépenses d'intérêt moins primordial, la place bien modeste que tient la protection de la santé publique dans certains budgets départementaux, ou même, si en se limitant au domaine de l'assistance et de l'hygiène, il n'était pas facile de voir, par des graphiques de la situation financière des départements, de combien peu les dépenses d'hygiène ont, en général, progressé par rapport aux dépenses d'assistance. Celles-ci, d'ailleurs, ne seraient-elles pas susceptibles d'être influencées à plus ou moins longue échéance par une opportune politique sanitaire suffisamment dotée par voie budgétaire?

Dans le domaine des lois sanitaires, les tableaux des crédits et des dépenses d'exécution de la loi de 1902 et leur rapprochement des tableaux du même ordre afférents à d'autres services d'hygiène, permettent des constatations suggestives telles que l'importance presque égale, parfois, des crédits de la loi de 1902 et de ceux du service des épizooties. Il advient, d'ailleurs, que ces derniers sont entièrement employés, tandis que les dépenses effectuées pour la protection de la santé publique comportent des restes plus ou moins importants à annuler. D'autres constatations aussi frappantes ont été faites dans des départements, qui ont, sans créer des services d'inspection, fait des efforts en matière d'hygiène sociale et de lutte antituberculeuse; elles montrent la place de parente pauvre occupée par l'hygiène générale et par la loi de 1902, dont les organisations importent cependant du premier chef au bon fonctionnement desdites institutions d'hygiène sociale.

En matière d'hygiène scolaire, pour un département qui ne s'est pas intéressé à la création d'une réelle inspection d'hygiène, un de nos rapports particuliers a pu, du reste, observer : « Une organisation d'inspection médicale des écoles est en projet. Elle serait confiée au syndicat des médecins dans les mêmes conditions que le service de la vaccine ou de l'assistance médicale gratuite fonctionnant par le système du forfait. Elle n'a pu être appréciée en entier du fait que l'étude du projet nécessitait une mise au point et des tractations complémentaires... Cependant, si l'ordre de grandeur des dépenses dont il semblait être question était confirmé, il semble qu'on pourrait se demander, notamment, s'il n'y aurait pas intérêt, tant au point de vue financier qu'au point de vue d'un rendement plus étendu et plus homogène du service, à étudier la possibilité d'une organisation analogue à celle de l'Hérault où des médecins spécialisés, ne faisant pas de clientèle, assurent les fonctions de médecins de l'hygiène publique. Celle-ci devrait naturellement comporter, en dehors de l'inspection médicale scolaire, une action permanente en matière d'hygiène générale, de lutte contre les épidémies, contre la tuberculose, de conseils techniques aux administrations départementales et communales, de contrôle sanitaire, de direction technique de la désinfection... coordonnée par un inspecteur départemental d'hygiène... ».

Un autre point de vue, souvent exprimé aussi, en conclusion de rapports de tournées, a trait à l'action possible de l'inspection départementale d'hygiène sur le contrôle de l'emploi des subventions par d'autres collectivités ou par des organisations privées, et sur l'importance de sa création pour un meilleur emploi des crédits des services publics. Dans ce dernier ordre d'idées, et pour se limiter à la désinfection, un inspecteur général a constaté la présence de deux étuves hippomobiles, l'une à formol, l'autre à vapeur, au siège du poste d'un chef-lieu, et l'on pouvait se poser la question de savoir depuis combien de temps il n'en avait pas été fait usage ou même si elles avaient jamais servi. De même, on a relevé l'allocation de petites indemnités forfaitaires pour un contrôleur et des chefs de poste dont l'activité a paru à peu près nulle; ou encore l'achat par un département d'une Gonin hippomobile (difficulté de location de chevaux) garée à l'hôpital sous une galerie et qui n'a jamais fonctionné, ou enfin un poste de désinfection d'un hôpital qui, au moment de l'inspection, était transformé en basse-cour, etc... Ces exemples montrent qu'il peut s'agir, en somme et tout aussi bien, de dépenser mieux que de dépenser plus.

b) En ce qui concerne les redressements indispensables proposés encore récemment à l'attention des préfets et des conseils généraux, la circulaire du 18 août 1924, comportant, en ménageant les transitions voulues et la possibilité de conserver des organisations différentes, une sorte de règlement modèle, fixe des mesures propres à remédier aux institutions ne permettant pas de « réaliser l'organisation nécessaire à une protection efficace de la santé publique ». L'Inspection générale, qui a rendu compte des différentes situations de fait, n'a pu encore apprécier les mesures qui l'ont suivie et qui seront examinées au cours de la prochaine tournée.

Elle se borne à rappeler qu'aux termes des considérations exposées par cette instruction, l'organisation des services d'inspection d'hygiène peut, comme il y est dit *in fine*, être représentée en résumé par le schéma suivant:

Le médecin-inspecteur d'hygiène doit:

1° Avoir la direction effective du service administratif et de l'inspection d'hygiène (personnel de ses bureaux, statistique sanitaire, étude de questions d'hygiène générale, etc...), du service départemental de désinfection et de lutte contre les épidémies, du service départemental de la vaccine, du laboratoire départemental de bactériologie (sans en être, de préférence, le chef), du service anticancéreux (1), de l'inspection médicale des écoles;

2° Avoir la direction effective de la lutte antivénérienne ou représenter le préfet auprès de l'organisation qui en est chargée;

(1) S'il ne s'agissait pas d'un oubli facile à réparer, l'Inspection générale insisterait sur le service antituberculeux.

3° Apporter son concours technique à l'inspecteur de l'Assistance publique dans la protection de la maternité et de l'enfance, à l'Office départemental des pupilles de la nation;

4° Être en liaison effective avec le conseil départemental d'hygiène et les divisions de la préfecture traitant des questions se rapportant à l'hygiène;

5° Représenter le préfet dans les rapports sanitaires avec les communes dotées ou non de bureaux municipaux d'hygiène;

6° Être un élément actif de liaison et de coordination entre l'administration et les œuvres de protection de la santé publique.

APRÈS LA REVISION DE LA LOI DE 1902

Le projet de loi portant modification de la loi du 15 février 1902 prévoit la création obligatoire d'un service départemental de contrôle et d'inspection et dispose, en son article 19, comme suit:

« En vue d'assurer l'exécution de la présente loi, il est obligatoirement créé dans chaque département un service départemental d'inspection et de contrôle, dont l'autorité s'étend sur l'ensemble des services sanitaires du département.

« Les inspecteurs départementaux d'hygiène, les directeurs des bureaux d'hygiène sont nommés par le préfet à la suite de concours dont le programme sera fixé par le ministre, après avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France.

« Les inspecteurs départementaux et les directeurs de bureaux municipaux sont tenus de se renfermer dans l'exercice de leurs fonctions publiques; ils ne peuvent être élus au Parlement, au conseil général, au conseil d'arrondissement, au conseil municipal dans le département où ils exercent, que deux ans après la cessations de ces fonctions.

« Les conditions de ce concours d'admission, les règles d'avancement et de licenciement, la composition et les attributions des conseils de discipline, les traitements et le régime des retraites et, d'une façon générale, tout ce qui concerne le statut du corps de ces fonctionnaires sanitaires seront fixés par un règlement d'administration publique qui devra intervenir dans l'année de la promulgation de la présente loi.

« Le règlement d'administration publique prévu au paragraphe précédent déterminera les conditions dans lesquelles les inspecteurs départementaux et directeurs d'hygiène, actuellement en exercice, seront maintenus dans leurs nouvelles fonctions sans qu'il puisse être fait préjudice aux droits acquis. »

Les inspections départementales ainsi projetées ont donné lieu — sous les rubriques I, cadre de l'inspection d'hygiène; II, inspecteur départemental et préfets; III, inspecteur départemental et maires;

IV, recrutement des inspecteurs départementaux d'hygiène; V, inspections départementales et bureaux d'hygiène; VI, inspections d'hygiène et corps médical; VII, inspections départementales et œuvres d'hygiène sociale publiques et privées — à l'important rapport que l'on sait, de M. le docteur Gadaud, au nom de la commission d'hygiène de la Chambre chargée en 1923 d'examiner ledit projet de revision de la loi de 1902.

Les fonctionnaires sanitaires de leur côté ont exposé leurs conceptions — susceptibles, suivant les auteurs, de modalités de réalisation diverses ayant leurs points de contact et leurs dissemblances — dans leurs congrès spéciaux et dans leurs journaux et revues professionnels.

L'Inspection générale, en 1909 et 1910, en concluant à la nécessité de la réforme de la loi en vue d'assurer à l'administration sanitaire départementale le concours de collaborateurs spécialisés et obligatoires, avait indiqué combien il importait pour une bonne solution d'un problème complexe, nécessitant de la continuité et de la méthode dans l'effort, qu'intervînt une réglementation minutieuse et que fût accordé au service un personnel approprié. En demandant qu'on organisât obligatoirement le contrôle général des services d'hygiène, tant au point de vue administratif qu'au point de vue scientifique, en le confiant à un inspecteur départemental spécialisé dans l'hygiène publique et l'étude des questions qui s'y rapportent, elle était en outre unanime à estimer que « les fonctionnaires chargés de ces services gagneraient à être nommés par l'État et devraient être choisis — sous réserve de l'application de toutes dispositions transitoires — par un procédé permettant de s'assurer qu'ils possèdent, en dehors des qualités de mérite et d'activité généralement requises, la compétence à la fois administrative et technique spécialement nécessaires dans les fonctions envisagées. »

Les médecins hygiénistes, dans l'ensemble, demandent avec le statut général (et ses garanties de stabilité), qui leur a fait défaut jusqu'ici, la formation d'un corps spécialisé d'hygiénistes d'État détachés dans les services départementaux ou communaux, relevant du ministre et correspondant avec lui, interchangeables et mutables à l'effet de bénificier d'avancements en des postes plus importants.

L'incorporation dans les cadres de fonctionnaires d'État — qui n'est pas prévue, on l'a remarqué, dans le projet de loi — aurait l'avantage, ne serait-ce qu'en unifiant le régime des retraites, de faire pratiquer les avancements par mutations. Elle serait de nature à permettre d'examiner l'accession des fonctionnaires sanitaires locaux aux emplois de l'administration centrale, considérés par certains inspecteurs départementaux — à défaut de postes d'inspecteurs régionaux qui ne trouvent pas leur justification dans notre organisation administrative actuelle, — comme un avancement et un stimulant désirables. Mais en raison des traitements attribués

aux fonctionnaires de ladite administration centrale, on estime beaucoup en général que la mesure n'aurait qu'un intérêt théorique n'offrant pas d'avantages ou une possibilité réelle d'avancement matériel. On fait remarquer que le taux des traitements alloués dans les ministères ou à des fonctionnaires de l'État en résidence dans les départements, possesseurs de titres universitaires équivalents à ceux des inspecteurs d'hygiène, n'atteignent parfois qu'en fin de carrière des traitements donnés à de jeunes inspecteurs d'hygiène à leurs débuts. Aussi, quelques inspecteurs sont-ils enclins à n'accorder aucune importance au titre de fonctionnaire d'État, ou même à le redouter. Ils n'insisteraient que sur la nécessité d'un statut portant avec possibilités de mutations dans le cadre départemental — comme il a été admis pour des médecins fonctionnaires attachés à des établissements départementaux d'assistance — la sécurité de l'avenir et les garanties de carrière nécessaires.

Sans autrement insister, l'Inspection générale s'en tiendra ci-après à quelques considérations, tirées de ses constatations sur place ou de son expérience de la marche d'autres services, susceptibles de présenter un intérêt pour la préparation du règlement d'administration publique visé par l'article du projet de loi plus haut reproduit.

Il ne saurait d'ailleurs s'agir, en l'état de la question, de considérations visant tous les détails qu'une commission d'études, dans laquelle seraient représentés des délégués des intéressés, pourrait mettre en lumière le moment venu. Mais il semble y avoir lieu, d'ores et déjà, de les faire porter, outre ce qui a été exposé dans les chapitres qui précèdent, sur quelques points que devra envisager le règlement dont il s'agit :

a) Recrutement et statut ;
b) Attributions ;
c) Moyens d'action ;
d) Réglementation générale et particulière du service.

a) Recrutement et statut

Les problèmes soulevés par les questions de recrutement et de statut ne sauront trop retenir l'attention que requiert la généralisation d'une défense sanitaire sérieuse, supposant des intentions coordonnées pour l'organisation desquelles il n'est aucun détail, si modeste soit-il, qui ne légitime des préoccupations. De semblables institutions, au surplus, valent surtout par les hommes chargés de les utiliser. Elles ne peuvent donc qu'être favorablement influencées par le soin apporté à la fixation des conditions de recrutement, de la situation à offrir, et des garanties statutaires.

Le principe du concours et celui du statut précis et uniforme pour des fonctionnaires médecins, se consacrant exclusivement à leurs

fonctions, chargés de pourvoir aux mêmes intérêts sanitaires, doit être inscrit à la base de tout bon recrutement.

On a vu ce qu'il en était de l'organisation actuelle des inspections départementales à ce double point de vue, et combien, à côté de points intéressant à retenir et à consolider, s'en trouvaient d'autres susceptibles de solutions plus adéquates.

Les expériences ainsi faites n'auront pas été, d'ailleurs, sans intérêt, pas moins que celles tirées de l'existence d'autres médecins fonctionnaires spécialisés, en exercice dans les départements, dont les conditions de recrutement et le statut ont été fixés, pour les médecins des asiles départementaux d'aliénés par décrets successifs (dont le dernier important est en date du 3 janvier 1922) et pour les médecins des sanatoria publics par décret du 10 août 1920.

L'expérience des statuts généraux réglant le sort de ces deux dernières catégories de fonctionnaires montre que, tant au point de vue du fonctionnement administratif, que des avantages qu'en peuvent retirer le service et les fonctionnaires, celui qui offre le plus des dispositions intéressantes à retenir, en dehors du montant de traitements, est celui des médecins d'asiles qui a fait ses preuves et qui ne contient pas quelques-unes des dispositions qu'on pourrait déjà critiquer à bon droit dans celui des médecins de sanatoria.

Les médecins d'asile disposent, auprès du ministre et de l'administration centrale, d'une commission spéciale (un conseiller d'État, président, le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, un membre de l'Inspection générale désigné par le ministre et trois médecins du cadre des asiles publics, élus par correspondance au scrutin de liste pour trois ans, par leurs collègues) chargée, outre les fonctions de commission de discipline, de donner son avis sur toutes les questions concernant le recrutement et le statut du personnel médical des asiles d'aliénés, ainsi que « sur toutes les affaires qui lui sont renvoyées soit par le ministre, soit par le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène. »

Une telle commission, qui, dans un cadre administratif et technique approprié, permet aux intéressés, par leurs représentants qualifiés, de prendre en main les causes d'intérêt général et d'être à même de faire tenir à l'administration centrale les vues de l'ensemble du service sur les problèmes posés par son organisation et son fonctionnement, n'a pas été sans contribuer aux progrès qui ont donné aux asiles des cadres homogènes et une réglementation harmonisée.

Une commission spéciale des médecins hygiénistes, conçue de la même façon, rendrait les mêmes services à l'administration et aux inspecteurs d'hygiène.

Le recrutement des médecins d'asiles, nommés au choix, puis par des concours locaux, régionaux (1888) remplacés en 1902 par un concours unique, annuel, organisé à Paris par le ministère et

destiné à pourvoir aux places annuellement vacantes, a réalisé, grâce surtout à ce concours « national », des progrès qui ont fait leurs preuves par une sélection sérieuse offrant les plus grandes garanties de compétence et ayant doté le service des aliénés d'un corps de fonctionnaires dont la valeur d'ensemble s'est affirmée tant dans le domaine de la pratique courante que de la production scientifique.

Pour ces motifs, l'Inspection générale préconiserait de même pour les inspecteurs départementaux d'hygiène, une forme analogue de concours : le jury assurant les opérations sous le contrôle d'un inspecteur général, président, comportant un professeur d'une faculté de médecine, spécialisé, tiré au sort comme les autres membres, au nombre de cinq, pris parmi les médecins des asiles ayant sept ans d'exercice.

Les *épreuves* des asiles portent sur des compositions théoriques médicales et administratives écrites, lues publiquement par les juges ; sur les titres ; sur des examens cliniques et pratiques de malades. Il en va de même, on l'a vu, dans les bonnes formules de concours d'inspecteurs d'hygiène organisées à ce jour qui, pour être susceptibles d'être revues et complétées en tenant compte de ce que l'inspecteur d'hygiène doit être un technicien et un administrateur, n'en constituent pas moins une intéressante leçon par les faits.

L'Inspection générale indique même que le jury, tout en procédant, pour sa composition, de principes semblables à ceux des concours des asiles précités, ne peut pleinement remplir sa mission qu'en s'adjoignant des juges parisiens désignés dans les services indispensables à l'organisation des épreuves pratiques (Institut Pasteur, Services publics d'hygiène de la ville de Paris et du département de la Seine).

En dehors de ces questions afférentes au *mode* et à la *forme* des concours, à la composition des jurys, en somme faciles à résoudre, nombre d'autres ne manquent pas de se poser, d'une importance réelle surtout en période transitoire, qui sont loin de se présenter sous un aspect aussi simple.

A quels médecins, tout d'abord, sera ouvert le concours ? Exigera-t-on l'exercice antérieur de la médecine en clientèle civile ? la possession d'un diplôme des instituts d'hygiène des facultés de médecins ? le passage préalable par d'autres fonctions sanitaires publiques considérées comme une étape indispensable à franchir avant l'accession à l'inspection départementale, « emploi d'avancement », dont l'exercice est généralement plus délicat et complexe ? — toutes questions souvent discutées.

L'exercice antérieur de la médecine, pour désirable qu'il ait pu paraître, risque, en raison des sacrifices pécuniaires que comporte actuellement une installation de clientèle, d'éloigner de la carrière de jeunes médecins ayant, par goût, orienté leurs études médicales dans le but d'une spécialisation ultérieure assez rapide et qui sont aptes à remplir convenablement leurs fonctions.

La production obligatoire d'un certificat d'hygiène dont la valeur peut — comme l'exercice antérieur de la clientèle — être appréciée au cours d'une épreuve sur titres, n'a pas paru à l'Inspection générale, en dehors des milieux universitaires, rencontrer beaucoup de partisans résolus. Nombre de praticiens de l'hygiène publique estiment que l'ouverture du concours doit être assez large et qu'il appartient au jury d'apprécier au cours des épreuves, instituées pour cela, la valeur des candidats, que leurs études antérieures aient été ou non dirigées vers la poursuite d'un diplôme spécial, lequel ne saurait accorder un monopole de fait, en raison de sa signification pratique quelquefois relative.

Par contre, le stage antérieur, sinon par l'exercice d'autres fonctions sanitaires spécialisées, tout au moins par passage, d'une durée minima à fixer, dans une inspection départementale et dans un bureau d'hygiène, rencontre beaucoup de partisans parmi les praticiens de l'hygiène. Ce serait là, est-il-dit, le vrai stage préparatoire « qui apprend le métier » ; le seul vraiment capable, au cours des initiations à l'organisation détaillée et pratique, de faire apprécier les vocations et les aptitudes et d'amener au concours des concurrents vraiment préparés à l'exercice immédiat des fonctions qu'ils postulent. Il rendrait les mêmes services que, dans un autre ordre d'idées, l'internat des hôpitaux. Les formules à mettre sur pied pour l'organiser, de telle façon qu'il ne constitue pas une charge onéreuse rédhibitoire pour les futurs spécialistes, sans pour cela motiver des dépenses inutiles ou des stages de pure fantaisie, doivent être soigneusement envisagées.

D'autre part, certaines craintes ont été formulées touchant le nombre de places mises au concours le lendemain du vote de la loi, risquant, si l'on n'a pas de candidatures permettant un choix suffisant, en l'absence d'hygiénistes spécialement préparés à leur tâche, d'encombrer les cadres, pour un temps plus ou moins long, dans des conditions qui n'auraient à l'occasion que de lointains rapports avec l'idéal poursuivi touchant l'homogénéité et l'unité du corps des inspecteurs départementaux d'hygiène.

Mais c'est là une question qui pourrait être résolue par un régime de retraites à instituer en période transitoire.

Sous certaines conditions et réserves, une dérogation au principe absolu du concours pourrait, dans le même ordre d'idées, être provisoirement consentie à des médecins éprouvés, venus de bureaux d'hygiène, connus pour leur activité et leur rendement, et dont les titres et états de service seraient appréciés par la commission de médecins hygiénistes à instituer auprès du ministère comme il a été suggéré précédemment.

Dans l'impossibilité de faire dans le cadre de ce rapport le tour complet de la question, on s'en tiendra à ces quelques considérations générales.

Il en sera de même en ce qui a trait à d'autres points du statut qui se présenteraient sous un aspect un peu différent suivant que serait adoptée par le Parlement la théorie de fonctionnaires sanitaires d'État, de fonctionnaires sanitaires nommés par le ministre, ou celle de fonctionnaires sanitaires départementaux nommés par les préfets.

Les médecins d'asiles, en situation bâtarde, a-t on remarqué, ne sont pas des fonctionnaires d'État — on a pu le regretter — mais leur nomination est faite sur la désignation du ministre tenant ses pouvoirs de la loi de 1838 et de l'ordonnance de 1839, d'où résulteraient pour les médecins les garanties qu'ils ont petit à petit obtenues, notamment, le droit des candidats a choisir les places vacantes après le concours suivant l'ordre de classement.

En outre, il est prévu statutairement, par décret, qu'à toute époque, les vacances de poste sont « annoncées par les soins de l'administration centrale par voie d'insertion au *Journal officiel*. Un délai de quinze jours est accordé pour faire acte de candidature à partir de cette publication ».

Pour les nominations ultérieures, quoique l'obligation n'en soit pas formulée dans un texte, il est en général tenu compte, pour retenir les candidatures, du principe de l'ancienneté, corrigé, s'il y a lieu, par le choix, avant la désignation du ministre aux postes des villes importantes ou sièges d'une faculté, sur avis de la commission dont il a été question plus haut.

Les traitements des médecins des asiles sont les mêmes, quels que soient les postes occupés ; ce qui permet un avancement sur place, et n'oblige donc pas un fonctionnaire à opter entre son avenir et le départ d'un poste auquel il est attaché. Il s'agit, là encore, d'une disposition parfaitement applicable aux inspecteurs départementaux d'hygiène. Nombre d'entre eux pourront avoir de sérieuses raisons de s'intéresser surtout au service dans lequel ils se sont fait apprécier et dans lequel ils désirent faire toute leur carrière. De son côté, le service ne peut rien avoir à perdre à la continuité de fonctions ainsi obtenue.

La fixation des échelles de traitement des inspecteurs départementaux d'hygiène présente plusieurs côtés délicats tenant à certaines difficultés de concilier, par esprit d'équité, les chiffres à fixer pour eux et ceux adoptés pour des fonctionnaires de culture et de rang au moins équivalents appartenant à d'autres services ou aux administrations de l'État. Actuellement, et cela a paru modeste à beaucoup de médecins mal au courant de la question des traitements de divers fonctionnaires, la circulaire du 28 août 1924 exprime l'avis que le traitement de début ne doit pas être inférieur à 18.000 francs. A l'inverse, et dans un même sentiment d'équité, certaines difficultés se présentent, dans un sens tout opposé, si l'on considère les rémunérations et indemnités parfois allouées, sur des budgets publics ou des budgets privés alimentés par d'importantes ressources publiques, à des médecins exer-

çant la clientèle, fournissant des concours qui ne sont qu'occasionnels, ou à des médecins devant, comme les inspecteurs départementaux, se consacrer exclusivement à leurs fonctions, mais fournissant des concours incontestablement moins absorbants ou comportant moins de responsabilités.

Quoi qu'il en soit de l'importante question de la mise au point d'ensemble des traitements des fonctionnaires et des traitements ou indemnités accordés à des médecins contribuant à la marche des services publics, il n'est pas douteux que la fixation des traitements est à la base d'un bon recrutement.

Ceux-ci doivent être, au surplus, suffisants pour ne pas excuser ou légitimer le recours à des compléments sous forme d'indemnités demandées à la « générosité » des conseils généraux ou allouées par des comités et offices, qui peuvent aller, à l'occasion, à l'encontre des nécessités de l'action et du contrôle et qui, en tous cas, sont inaptes à conférer complètement aux inspecteurs départementaux pour l'exercice de leurs attributions, l'indépendance qu'ils ont demandée à un rattachement à l'État et à la fixation d'un statut par le pouvoir central.

Le régime des retraites comporte quelques considérations importantes. Même avec la conception des inspecteurs départementaux d'hygiène fonctionnaires d'État, il semblerait fâcheux qu'en raison de la limite d'âge étroitement imposée à l'entrée en fonctions par le régime des pensions civiles, on pût rencontrer, pendant la période transitoire, des difficultés de nature à s'opposer à la nomination au concours de médecins n'ayant pas de services publics comptant pour le calcul de la retraite. En effet, l'expérience du passé, sans statut d'ensemble, a montré parmi eux de bons choix et des recrutements appréciés; et l'expérience à venir pourrait démontrer, en l'état actuel des choses, sinon une carence, tout au moins, une insuffisance des candidatures, raréfiées par une limitation immédiate de l'âge des concurrents.

Si la conception de fonctionnaires du cadre départemental — ne s'opposant pas aux mutations demandées — devait prévaloir, il y aurait lieu, semble-t-il, en outre, de tenir compte des inconvénients parfois constatés pour les médecins des asiles d'aliénés, du fait du défaut d'harmonie de la réglementation des caisses départementales des retraites, qui ne va pas sans préjudicier au service et aux médecins, en apportant un obstacle matériel à certaines mutations.

Il conviendrait, en conséquence, de prévoir toutes mesures appropriées pour porter remède à ces difficultés connues. Celles-ci, il faut bien le dire, ne pourraient pleinement disparaître que si, pour les inspections départementales ainsi organisées, était pris en considération le vœu, qui n'a pu à ce jour recevoir satisfaction, émis par

l'Inspection générale dans un rapport d'ensemble de 1911 relatif aux asiles, et demandant que les retraites des médecins « soient unifiées et servies par l'État ».

Le régime disciplinaire des médecins de l'inspection départementale d'hygiène est susceptible de recevoir la même solution, que soit adoptée la théorie d'État ou la théorie départementale.

On peut, en effet, convenir sans peine que l'appréciation, à propos de sanctions graves, gagne à s'exercer de haut, en dehors de certaines contingences locales, sous l'autorité du ministre. Ceci a d'ailleurs été admis pour d'autres médecins, fonctionnaires locaux, de même que, par exemple, pour les receveurs spéciaux des communes et des établissements charitables (décrets du 12 octobre 1913 et 4 septembre sur les mesures disciplinaires qui leur sont applicables). L'administration centrale possède du reste les moyens de s'éclairer et d'éclairer les conseils de discipline (examens des dossiers et enquêtes préalables sur place).

La commission spéciale des médecins hygiénistes à instituer au ministère sur le modèle de la commission spéciale des médecins d'asiles pourrait d'ailleurs donner, comme cette dernière, dans les meilleures conditions, les avis requis et siéger ainsi comme commission de discipline, puisqu'elle comporterait les doubles éléments administratifs et techniques, avec l'indispensable présence des représentants élus des intéressés, et qu'elle n'aurait, en matière disciplinaire, qu'à reprendre purement et simplement des dispositions des articles 17 et 18 du décret du 2 février 1910 conservées par le décret du 3 janvier 1922, portant les garanties voulues dans l'un et l'autre sens.

b) Attributions

Les attributions des inspecteurs départementaux d'hygiène ont fait, avec la circulaire ministérielle la plus récente du 18 août 1924, l'objet de nouvelles directives dont les conclusions ont été précédemment reproduites. D'autre part, la description sommaire de l'état actuel de l'organisation des inspections départementales d'hygiène a motivé — en dégageant leurs attributions présentes, variées et variables — des appréciations ou commentaires suffisants pour qu'il ne soit pas besoin d'insister à nouveau très longuement.

L'action de l'inspection départementale d'hygiène a eu d'autant plus d'influence et de rendement sanitaire, que son titulaire, à la tête d'un service doté de l'autonomie désirable et de moyens d'action indispensables, n'a pas été enfermé dans le rôle unique d'inspecteur que laisserait supposer le titre impropre qui lui a été traditionnellement donné — il pourrait être revisé — et qu'il a pu devenir à la préfecture un véritable chef des services d'hygiène.

En conclusion des constatations effectuées, il sera simplement

retenu ci-après les principes qui ont permis à des inspections départementales d'hygiène de fournir des efforts remarqués et productifs :

a) L'inspection départementale d'hygiène doit être placée sous l'autorité immédiate du préfet, recevoir directement de lui ses instructions, lui transmettre sans intermédiaire ses rapports et propositions.

b) L'inspection départementale doit être non seulement chargée du contrôle de l'exécution de toutes les prescriptions de la loi de 1902, mais encore de la direction effective des services départementaux de protection de la santé publique et de la surveillance de la bonne application des décisions de l'administration supérieure et du préfet, relatives aux mesures particulières d'hygiène applicables aux communes et aux services municipaux, aux établissements publics et aux particuliers.

c) L'action des inspections départementales d'hygiène doit en outre s'étendre à toutes les questions d'intérêt sanitaire relevant de l'administration préfectorale en vertu des lois ou des règlements divers, de telle sorte qu'elles soient mises à même de connaître nécessairement de tout ce qui doit leur permettre de remplir le rôle directeur ou coordinateur qui leur incombe, et de telle sorte que rien de ce qui intéresse la santé publique ne leur reste étranger.

Sous le bénéfice des principes dominants ci-dessus, l'intervention des inspecteurs départementaux d'hygiène peut, selon les espèces, se faire jour : sous forme d'avis et de conseils techniques, sous forme de surveillance et de contrôle permanent (services d'hygiène publics et privés), sous forme de direction effective des services, constituant des degrès différents d'attributions à régler suivant que, en telle ou en telle matière, est prédominant le caractère technique ou le caractère administratif, ou que le côté technique est inséparable du côté administratif.

C'est dans ce sens que se sont dégagées de l'expérience acquise à ce jour en la matière, de bonnes formules d'organisation.

En somme, dans ces conditions, l'inspection d'hygiène devient, « sous l'autorité et le contrôle immédiat du préfet, le terrain sur lequel peuvent se nouer les relations indispensables entre l'administration d'une part, et d'autre part, les fonctionnaires, les médecins, les différents services publics et privés et les personnalités qui s'intéressent ou contribuent à la protection de la santé publique et de l'aide sociale. »

D'ailleurs, outre l'exercice de missions et la production d'avis demandés par le préfet, outre les dispositions réglementaires comportant une délégation permanente d'administration, un contrôle statutaire ou un droit de regard sur tout ce qui intéresse l'hygiène publique en général, il est encore de petits moyens pour faciliter

l'action des inspections départementales d'hygiène sur les organisations qui ne sont pas de leur compétence exclusive et relèvent de solutions étudiées en commun accord avec d'autres organisations ou services.

Parmi ces moyens, destinés à éviter des difficultés tenant aux hommes et aux possibilités de conflits d'attribution, peuvent être signalés comme spécialement dignes d'être retenus :

L'institution de conférences périodiques des chefs de service sous l'autorité du préfet ;

La désignation obligatoire, comme secrétaire rapporteur auprès du conseil départemental d'hygiène, de l'inspecteur chargé au surplus, personnellement, de faire connaître audit conseil la suite donnée aux affaires antérieurement examinées ;

Les conditions, à exiger par l'État ou par le département donnant des subventions, à l'effet d'imposer obligatoirement l'avis motivé de l'inspecteur départemental chaque fois qu'une affaire intéresse l'hygiène, ne serait-ce qu'en partie.

La détermination précise de l'action de l'inspection d'hygiène dans la constatation (et même la poursuite) des infractions à la loi et aux règlements sanitaires, pour le cas où la faillite de l'action persuasive, à toujours rechercher d'abord, laisserait place à des sanctions pénales nécessaires pour l'exemple.

c) Moyens d'action

Des moyens d'action autres, et des plus importants, pour assurer aux inspecteurs départementaux d'hygiène — indépendamment des ressources financières suffisantes à la bonne marche des services — le plein exercice de leurs attributions, ne manqueront pas, au surplus, de donner lieu à une réglementation concomitante qui devra porter principalement et nécessairement sur :

a) L'organisation d'une information sanitaire aussi complète que possible ;

b) La prévision de moyens de déplacement rapides, nécessaires à l'exercice de fréquentes actions et missions extérieures ;

c) La mise à la disposition des services de protection de la santé publique, du personnel indispensable ;

d) La disposition de moyens de contrôle scientifiques nécessaires, par le laboratoire ;

e) La disposition de toutes organisations propres à assurer la prophylaxie des maladies transmissibles et à pourvoir correctement à l'isolement hospitalier des contagieux.

Ces points ont fait, par ailleurs, l'objet de considérations développées au cours du présent rapport.

Peut-être y a-t-il lieu cependant de marquer encore une fois le rôle essentiellement actif de l'inspection départementale (détermination des causes d'insalubrité, moyens de les combattre, relations directes sur place avec l'administration locale et les médecins praticiens). Il nécessite, « l'hygiène ne pouvant se faire à distance », une action extérieure, rapide et fréquente, mais il ne doit pas être incompatible, dans une organisation méthodique, avec l'exercice d'une action administrative que l'inspecteur peut seul mieux mener à bonne fin, ni s'opposer à ce que, comme il convient, il dispose sous sa direction propre d'un personnel administratif.

Peut-être y a-t-il lieu, aussi, d'accorder de même une mention particulière à la nécessité de donner à l'inspection départementale, en utilisant toutes les possibilités, le personnel qualifié, technique, médical et secondaire (médecins, agents désinfecteurs, assistantes visiteuses etc...) dont l'action éducative et sanitaire bien réglée serait d'un grand profit, alors surtout qu'on serait loin de pouvoir toujours démontrer que la constitution d'un pareil personnel se heurterait à d'absolues impossibilités financières réelles.

N'a-t-on pas vu, en effet, se dessiner deux méthodes dont l'une tendrait — sous une simplicité apparente, qui n'est le plus souvent, en réalité, qu'une complication — à concevoir des divisions de services en autant de sections indépendantes ou insuffisamment coordonnées qu'il existe de rubriques d'activité sanitaire ; tandis que l'autre, pratique et féconde, réunirait toutes les organisations administratives et techniques de protection de la santé publique et de lutte contre les fléaux sociaux dans la main d'un chef responsable, utilisant au mieux des besoins le personnel affecté à diverses fonctions sanitaires ?

C'est grâce à des principes de cet ordre qu'ont fait leurs preuves, par la méthode expérimentale, certaines formules d'organisation, incorporant médecins inspecteurs scolaires ou médecins et personnel d'hygiène sociale dans le cadre de l'inspection départementale d'hygiène.

Ces conceptions, susceptibles d'assurer sur tous les points du territoire du département des moyens de défense sanitaire homogènes, de rendement également productif, ne sont pas les plus onéreuses.

Rapprochées de ce qu'elles peuvent être, ou devenir en faisant appel à tous les médecins, indistinctement, ou en recourant à des comités privés, subventionnés par les budgets publics, elles sont susceptibles de réaliser ou d'amorcer, sans augmentation réelle des dépenses, la réforme qui, dotant l'administration sanitaire de médecins de circonscription, hygiénistes spécialisés, ne faisant pas de clientèle, réalisera un progrès.

d) Réglementation générale et particulière

Toutes ces questions, qu'il s'agisse d'attributions ou de moyens d'action, gagneraient, comme celles relatives au statut, pour lesquelles

a été prévu un règlement d'administration publique, à être précisées dans la même forme, que rend désirable l'expérience antérieure de l'exécution des mesures demandées par simple circulaire, en 1905, pour les bureaux d'hygiène.

Un tel *décret*, pris en exécution de la loi, serait de nature à bien fixer la charte des services, ainsi que les obligations et les droits de chacun.

Il n'aurait plus qu'à être développé dans les points spéciaux, nécessaires à son adaptation dans le département lui-même, donnant lieu à un *règlement départemental du service*, délibéré dans les conditions habituelles, et qu'il conviendrait de soumettre à l'approbation du ministre.

Pour guider les autorités locales dans la rédaction de ce règlement particulier, à bref délai, il y aurait lieu, suivant un procédé administratif classique, de préparer un *règlement modèle*.

Il va de soi qu'un pareil règlement type devrait, pour remplir son but, ne pas seulement tenir compte de formules rigides mais, en proposant à l'attention les bonnes formules d'organisation préconisées, marquer l'intérêt qui s'attacherait — les prescriptions fondamentales étant, bien entendu, respectées — à laisser à chaque *règlement particulier* la souplesse qui caractérise une adaptation appropriée.

L'Inspection générale qui a, tout au long des développements qui ont précédé, signalé l'extrême et fâcheuse diversité des situations, ne saurait cependant, pour qu'il n'y ait aucune méprise sur son opinion d'ensemble, ne pas indiquer qu'à l'inverse une uniformité, impossible d'ailleurs à obtenir, serait aussi regrettable. En effet, on ne saurait, évidemment — les prescriptions fondamentales étant, on y insiste, méthodiquement réservées — s'opposer à l'adaptation des organisations aux populations auxquelles on les destine, et qui ne sauraient s'appliquer identiquement à des départements de situation différente et d'organisations hygiéniques encore si dissemblables.

Au surplus, un règlement ayant été pris et approuvé, doit être exécuté. S'il doit faire la preuve de son efficience, ce qui suppose la possibilité d'améliorations dictées par l'évolution des expériences faites, comme la possibilité de modifications échelonnées, il importe cependant au premier chef, pour soustraire, éventuellement, ces *modifications* à ces considérations indépendantes de la valeur du service, que toute modification soit soumise aux mêmes formes que l'adoption du règlement primitif et subordonnée comme lui à l'approbation ministérielle.

On connaît déjà les points principaux dont pourra nécessairement se préoccuper toute réglementation générale ou particulière, qui aura en vue de donner à l'ensemble des services la base solide qui leur a parfois manqué jusqu'ici.

Il sera simplement ajouté un mot concernant l'intérêt qu'il y aurait encore à viser spécialement, en outre, dans ladite réglementation :

L'institution d'un *fichier sanitaire départemental* indiquant la répartition des maladies épidémiques ou endémiques, de la tuberculose... (cartes sanitaires) et portant inventaire et caractéristiques de toutes les institutions publiques et privées d'hygiène et de protection de la santé publique dans le département ;

La présentation d'un *plan d'action sanitaire*, que tout service d'inspection départementale d'hygiène devra être à même de dresser, passé la période d'étude des conditions et des besoins sanitaires du département, et de tenir au courant sous l'influence de faits nouveaux.

La transmission obligatoire au ministre des *comptes rendus annuels* du service présentés au préfet et au conseil général, à propos desquels il a été noté précédemment combien il serait désirable que, faisant l'objet d'un tirage à part, ils donnent toujours lieu en outre à des échanges réciproques entres départements et inspections départementales d'hygiène dans un but d'enseignement mutuel.

Pour remplir au mieux leur rôle, pour être plus facilement utilisables par tous, pour se prêter aux comparaisons fructueuses et pour permettre l'établissement de statistiques générales bien coordonnées dont l'importance n'est pas douteuse, les inspecteurs d'hygiène auraient au surplus intérêt (l'Inspection générale l'a demandé dans son rapport d'ensemble 1923 à propos des rapports médicaux et administratifs des asiles d'aliénés) à se concerter pour adopter, pour la rédaction de ce rapport, un plan aussi uniforme que possible, et fixer pour la série des documents statistiques et financiers à y insérer, une méthode et un ordre déterminés. Ceci n'empêcherait en rien, d'ailleurs, les inspecteurs d'hygiène de faire chaque année une étude plus approfondie portant sur des points nouveaux ou particulièrement intéressants et caractéristiques du fonctionnement de leurs services.

VI

LE TRAVAIL DANS LES MAISONS CENTRALES

M. Breton, Inspecteur général adjoint, Rapporteur.

Le rapport d'ensemble présenté en 1924 par l'Inspection générale sur les maisons centrales consacre, dans sa troisième partie, un assez long chapitre au travail pénal. Et encore, cette importante question n'a-t-elle été traitée qu'au point de vue un peu spécial du rendement des industries et de la révision des tarifs.

Depuis plusieurs années, en effet, l'Administration centrale s'efforce de réaliser, dans une certaine mesure, la mise en harmonie des tarifs en vigueur dans les divers établissements pénitentiaires avec l'augmentation générale des salaires de l'industrie libre et les transformations de la situation économique dans son ensemble.

Ce travail de révision, exécuté dans des conditions difficiles, ne s'est pas poursuivi sans soulever d'assez vives protestations de la part d'un certain nombre de confectionnaires intéressés. Quelques-uns ont cru devoir, à diverses reprises, faire part de leurs doléances à l'Administration centrale en appelant tout spécialement son attention sur une série de points touchant les conditions d'exécution des travaux pénitentiaires.

Il fut alors jugé opportun de faire procéder, dans toutes les maisons centrales, à une enquête spéciale relative à l'organisation et au fonctionnement actuel des industries concédées. C'est ainsi que ces établissements furent visités avec une mission identique, une même idée directrice, un programme d'examen unique. Partout des renseignements semblables furent recueillis dans des conditions égales, suivant un ordre déterminé. Les statistiques demandées le furent pour la même période dans tous les établissements. L'intérêt de cette enquête réside surtout dans les remarques qui ont pu être effectuées sur place. Ces remarques sont contenues, pour chaque maison centrale, dans un rapport individuel comprenant deux parties distinctes s'appliquant, la première aux considérations d'ordre général, la seconde à chacune des industries exploitées.

Toutefois, un certain nombre de constatations ont pu permettre de dégager des observations d'ensemble qui sont résumées dans les pages qui vont suivre.

Le plan général de cet exposé est d'ailleurs identique à celui des rapports particuliers présentés pour chaque établissement inspecté.

PREMIÈRE PARTIE

Considérations d'ordre général.

SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE. — MOYENS D'ACCÈS

A diverses reprises, et à nouveau dans le rapport de 1924, l'Inspection générale a insisté sur l'inégale et regrettable répartition des établissements de longues peines. Mais le rendement et la productivité des industries ne sont pas, dans l'ensemble, affectés sensiblement par cette situation de fait. Il est cependant évident que la richesse ou la pauvreté économique de la région dans laquelle est située une maison centrale peut influer, dans une certaine mesure, sur le nombre, l'activité des travaux industriels, ainsi que sur le taux des salaires alloués.

Quant à l'intérêt des moyens d'accès il n'est pas besoin d'insister sur leur importance primordiale. D'ailleurs, à l'exception des deux maisons centrales de Fontevrault (Maine-et-Loire) située à neuf kilomètres des gares de Brézé Saint-Cyr et de Varennes sur Loire, et de Caen (Calvados) éloignée d'environ 5 kilomètres de la gare de marchandises de cette ville, toutes se trouvent à moins de 3 kilomètres d'une voie ferrée. Toutes également ont le privilège de bénéficier de la proximité de lignes importantes.

EFFECTIF

L'examen de l'effectif des trois dernières années montre que, dans presque tous les établissements (à l'exception de Melun, Poissy et Nîmes) l'effectif est en décroissance marquée. Cette considération devra, un jour ou l'autre, amener l'Administration à envisager la suppression d'un ou de plusieurs établissements si elle entend maintenir dans les autres un effectif normal. A moins, bien entendu, que les aménagements matériels nouveaux, rendus nécessaires par la suppression de la transportation, ne viennent apporter un tempérament à cette crise.

L'Inspection générale croit devoir insister tout particulièrement sur l'intérêt capital qui consiste, pour des raisons pratiques, dans le fait d'utiliser normalement et partant, aussi complètement que possible, la contenance d'un établissement.

L'effectif du personnel de surveillance ne peut jamais être diminué dans la même proportion que celui de la population détenue. Les services et les frais généraux demeurent sensiblement les mêmes. D'autre part, les confectionnaires sont justement fondés à se plaindre de la diminution numérique des travailleurs qui leur sont affectés. En un mot, tout le monde y perd. On pourrait peut-être se féliciter de cette baisse des effectifs si l'on pouvait n'y voir qu'une diminution croissante de la criminalité. Mais ne tient-elle pas à d'autres causes ? Sans doute, la suppression d'une maison centrale soulève-t-elle des difficultés diverses, parfois même des protestations qui ne sont pas toujours inspirées par le véritable souci de l'intérêt général. Il convient de rappeler toutefois que ces considérations qui avaient, vers la fin du siècle dernier, la même valeur théorique, n'ont cependant pas empêché les nombreuses suppressions qui ont été réalisées.

NOMBRE ET IMPORTANCE DES ATELIERS

Le nombre et l'importance des ateliers appellent quelques observations. Dans certaines maisons centrales on trouve une répartition à peu près égale de la main-d'œuvre entre les diverses industries. Ailleurs, il y a, entre les ateliers, des différences assez marquées. Enfin, dans quelques établissements on trouve des ateliers dont l'effectif atteint ou dépasse celui de tous les autres réunis. Cette situation prépondérante d'une industrie est réalisée le plus souvent au détriment de l'État, car, en fait, son rendement est rarement supérieur, parfois même inférieur à celui des autres industries concurrentes et moins favorisées quant à la main-d'œuvre. La plupart des confectionnaires d'ailleurs, s'efforcent d'obtenir des effectifs de plus en plus importants. On peut admettre que l'Administration leur donne satisfaction dans une certaine mesure, mais à la condition que cette augmentation se traduise par des avantages pécuniaires sensibles pour l'État.

En dehors de cas exceptionnels, les effectifs des ateliers ne devraient jamais dépasser 100 à 150 détenus. Qu'on jette d'ailleurs un coup d'œil sur la situation des effectifs de 1883 à 1893, on s'apercevra que ce chiffre de 100 n'était presque jamais atteint.

Nous laissons de côté, bien entendu, la concession totale de la main-d'œuvre d'une maison centrale à un unique entrepreneur. Le résultat plus que médiocre de l'expérience de Rennes, devrait, semble-t-il, inciter l'Administration à renoncer le plus tôt possible à cette pratique. Dans une circulaire portant la date du 14 octobre 1924, et que nous serons d'ailleurs amenés à citer à plusieurs reprises, a Direction de l'Administration pénitentiaire a appelé l'attention des Directeurs de maisons centrales sur la constance du rapport devant exister entre les effectifs et les moyennes journalières.

Ces fonctionnaires ont été invités, conformément aux suggestions de l'Inspection générale, à ne pas dépasser, sauf exceptions signalées et autorisées, et sous réserve des droits acquis, le chiffre de 150 détenus comme effectif maximum d'un atelier.

ACTIVITÉ. — ACTION DU DIRECTEUR ET DU CONTRÔLEUR

Tout a été dit sur l'importance et la complexité des fonctions des directeurs des maisons centrales. Ils orientent généralement leur activité suivant l'intérêt qu'apporte l'Administration centrale à telle ou telle partie de leur gestion.

A l'heure actuelle, la question du travail occupe grandement, sinon préoccupe, la totalité des directeurs. Mais tous sont loin d'y apporter le même zèle. La majorité est d'une bonne volonté réelle, mais qui appellerait un stimulant; quelques-uns, peu nombreux heureusement, d'une timidité qu'il serait nécessaire de vaincre.

Il faut reconnaître, il est vrai que, jusqu'à présent, l'initiative personnelle de certains directeurs n'a pas toujours été favorisée ou récompensée. Ceux qui en ont fait preuve se sont, le plus souvent, attirés des difficultés avec les confectionnaires, difficultés ignorées de ceux de leurs collègues qui ont attendu des ordres exprès de l'Administration. Il importe que cette dernière tienne non seulement le plus grand compte, mais encore encourage et, surtout, récompense l'activité personnelle et les initiatives fécondes des directeurs.

Cette activité personnelle du directeur a une influence prépondérante et directe sur la manière de servir du contrôleur. Certains de ces derniers s'acquittent avec beaucoup de soin de leurs fonctions délicates, mais il n'est pas exagéré d'écrire que la majorité des contrôleurs de maisons centrales est composée de fonctionnaires dévoués, mais ayant de leur rôle une conception insuffisante. Tous connaissent, sans doute, le détail des obligations qui leur sont dévolues en vertu du règlement du 5 octobre 1831, mais trop rares sont ceux pour qui les questions actuelles concernant l'organisation et le fonctionnement des industries pénitentiaires sont familières, et qui sur les points touchant aux tarifs de main-d'œuvre, aux prix de revient, etc...., peuvent apporter toute la contribution qui serait nécessaire.

DURÉE RÉELLE DU TRAVAIL. — HORAIRES

Au dire de certains confectionnaires, la journée de travail, d'une durée de 10 à 12 heures avant la guerre, aurait été réduite d'un tiers et ne serait plus, aujourd'hui, que de 6 à 7 heures. Les tableaux de service ont fait, dans chaque maison centrale, l'objet d'un examen attentif portant sur la situation antérieure et postérieure à la guerre. Il est exact qu'avant 1914 la durée de la journée de travail atteignait en moyenne 10 heures, mais il est manifestement exagéré de dire qu'elle ne dépasse plus aujourd'hui que 6 à 7 heures. Avec les horaires actuels résultant de l'application de la circulaire du 21 juin 1920 réglementant les heures de lever et de coucher, la durée de la journée de travail varie suivant les maisons centrales entre 8 h. 30 et 9 heures en été et entre 8 heures et 8 h. 30 en hiver.

Il importe de remarquer que les causes d'interruption du travail

dont se plaignent aujourd'hui les confectionnaires, comme s'il s'agissait d'innovations regrettables, existaient avant la guerre et venaient affecter, de la même manière, la durée de la journée de travail. Examinons succintement ces diverses causes d'interruption et voyons les remèdes qui pourraient y être apportés.

a) *Visite médicale.* — Elle ne peut subir aucune modification. Il convient d'ailleurs de noter qu'à la visite et aux soins ordinaires sont venus s'ajouter depuis 1922, la visite et le traitement spécial antivénérien.

d) *Prétoire.* — Il n'a pas lieu, bien que le règlement le prescrive tous les jours dans tous les établissements. Il pourrait, peut-être, être tenu pendant l'heure de la promenade.

c) *Parloir.* — Dans certains établissements les parloirs ont lieu la semaine, en dehors des heures d'atelier. Cette pratique est à recommander.

d) *École.* — L'école n'existe pas partout et est généralement peu fréquentée. Il est difficile de la faire pendant les promenades, car s'il est possible de placer pendant cette demi-heure une cause d'interruption accidentelle, telle que le prétoire ou le parloir, il serait injuste de priver les détenus assistant à l'école de la récréation hygiénique à laquelle ils ont droit.

e) *Douches.* — Elles sont données, dans beaucoup d'établissements et devraient l'être partout, le dimanche, les raisons données pour effectuer le service des douches en semaine n'étant nullement péremptoires.

f) *Toilette des détenus.* — Certaines maisons centrales ne possèdent de lavabos que dans les ateliers. Ailleurs, la toilette se fait partie dans les lavabos d'ateliers, partie dans la cour. Quelquefois, mais assez rarement, dans des lavabos contigus aux dortoirs. Il importe de remarquer que le fait de procéder aux soins de propreté quotidiens en dehors des ateliers ne se traduirait pas par un gain mais bien, le plus souvent, par une perte de temps occasionnée par un mouvement supplémentaire.

g) *Distribution du café.* — Il en est de même de la distribution du café aux ateliers, certainement beaucoup plus rapide que si toute la population détenue se rendait aux réfectoires. Ce qui importe, c'est de veiller à ce que le temps consacré à la toilette et à la prise du café n'excède pas les nécessités.

h) *Toilette au moment de la sortie des ateliers.* — Quant au temps consacré à la toilette des détenus au moment de la sortie, il suffit

de passer dans quelques ateliers où les détenus sont employés à des travaux salissants, pour se rendre compte de la nécessité absolue qu'il y a, non seulement à faciliter et à permettre, mais encore à exiger le lavage des mains avant le défilé pour le réfectoire.

i) *Quart d'heure de démarrage après l'heure d'entrée aux ateliers*. — Nous réservons cette question pour un paragraphe suivant: « Surveillance des ateliers », mais il n'est pas inutile d'indiquer ici que, peut-être, y aurait-il un peu moins de temps perdu si, toujours, un représentant de l'entreprise se trouvait présent au moment de l'entrée dans les ateliers.

j) *Coupe des cheveux et rasage des détenus*. — Ces opérations sont effectuées partout par deux ou trois détenus perruquiers passant dans les ateliers du lundi au samedi. On pourrait, sans doute, y consacrer également une fraction du dimanche, mais on n'arriverait pas à faire passer toute la population.

La circulaire du 14 octobre dernier contient du reste, sur tous les points qui précèdent, des instructions précises, formulées dans le sens des observations ci-dessus présentées.

ÉCLAIRAGE ET TRAVAIL DE NUIT

Presque tous les ateliers sont éclairés à l'électricité. Le nombre de ceux qui ne sont pas dotés d'un éclairage suffisant et moderne est négligeable ou ne s'applique qu'à des industries sans importance.

NOMBRE DE DÉTENUS EMPLOYÉS AU SERVICE GÉNÉRAL

Il a été relevé pour chaque maison centrale, par catégories, le nombre des détenus employés au service général. Ce nombre varie pour chaque établissement et est, proportionnellement à l'effectif, assez élevé. Il faut reconnaître toutefois, que, quel que soit le chiffre de la population détenue, les services d'entretien et de propreté sont les mêmes. Il n'en demeure pas moins que, dans un très grand nombre de maisons, l'effectif des détenus employés au service général pourrait être réduit de quelques unités. Cette question de la réduction au strict minimum des détenus employés au service général, évoquée dans la circulaire du 14 octobre 1924, a fait l'objet de nouvelles instructions impératives du 9 janvier 1925, invitant les directeurs à réorganiser, sur des bases étroitement limitées, le service général de leur établissement.

CLASSEMENT A L'ARRIVÉE. — DÉCLASSEMENTS

Le classement à l'arrivée est effectué dans toutes les maisons centrales, à peu de chose près, de la même manière.

Après l'accomplissement de la série des formalités ordinaires

consécutives à l'entrée (fouille, écrou, isolement, douche, visite médicale, etc..) le classement provisoire est effectué de concert entre le contrôleur et le surveillant-chef. La proposition du contrôleur est infirmée ou confirmée par le directeur, ultérieurement au prétoire.

Un certain nombre d'éléments d'appréciation entrent dans l'établissement de ce classement provisoire : d'abord, les besoins des ateliers, ensuite, les aptitudes plus ou moins grandes des détenus, aptitudes résultant soit de leur profession, soit de leurs connaissances antérieures de l'industrie, enfin et surtout, de leur état physique.

L'état physique doit jouer et joue, en fait, un très grand rôle dans le classement des détenus. Il serait à souhaiter que les conditions dans lesquelles est présenté l'avis du médecin fussent réglementées d'une manière uniforme, et que ce dernier, en particulier, ne se contentât pas d'inscrire sur le registre une indication vague comme par exemple : « bon état », « santé assez bonne », mais précisât davantage sa pensée en ajoutant « peut être classé à tous les ateliers », ou bien « à ne pas affecter pour telle raison à telle industrie. »

Indépendamment de la question de l'aptitude physique des détenus, il est une autre considération qui influe éventuellement d'une façon assez sensible sur le classement, c'est la nécessité dans laquelle se trouve l'Administration, de séparer certains individus complices dans une affaire, ou, l'intérêt que présente le non classement dans tel atelier déterminé, d'individus violents ou dangereux.

Les déclassements ont lieu :

1° Par mesure médicale ;
2° Sur la demande des confectionnaires, pour inaptitude ;
3° Par mesure disciplinaire ;
4° Par mesure d'ordre.

Les confectionnaires ne sauraient présenter d'objections quant aux trois premiers motifs. Ils protestent toutefois contre certains déclassements par mesure d'ordre au profit des services généraux.

L'article 12 du Cahier des charges de 1873 prévoit que l'Administration a le droit de distraire de l'effectif de l'atelier concédé, dans une proportion qui ne devrait pas excéder 5 p. 100, les détenus qu'elle désignerait pour être employés aux travaux intéressant les bâtiments exécutés dans la maison centrale, soit par voie de régie économique, soit par des entrepreneurs étrangers. D'autre part, la même réserve, en sus de la proportion indiquée plus haut, est applicable, jusqu'à concurrence de 2 p. 100, aux détenus que l'Administration juge à propos de reprendre tant pour les travaux de vestiaire, lingerie et literie de la maison centrale, que pour les services de l'infirmerie et de la cantine.

Sont-ce toujours, ainsi que le prétendent les confectionnaires, les meilleurs détenus qui sont affectés aux services généraux ? Lorsqu'intervient la libération d'un détenu employé à l'un des services de la régie, menuiserie, cordonnerie, serrurerie, etc., etc., il est naturel que l'Administration le remplace en prélevant un détenu

dans un des ateliers industriels. Il est même normal qu'ayant à assurer dans les meilleures conditions les services de la régie, elle choisisse un bon ouvrier. Mais, s'il est exact que, de temps à autre, un bon ouvrier soit déclassé dans ce but, il serait exagéré de prétendre que, d'une manière absolue, les meilleurs et les plus instruits des ouvriers le sont systématiquement au profit des services généraux. Il n'est jamais arrivé (et on comprendrait mal le fait d'ailleurs) qu'un directeur ait eu l'idée de composer son atelier de ravaudage en déclassant, les uns après les autres, les détenus d'un atelier de tailleurs. Quoi qu'il en soit, il n'est pas impossible, bien qu'aucun fait précis n'ait été signalé au cours de la récente tournée, qu'il ne se produise de temps à autre quelques abus. Comme la question précédente, à laquelle d'ailleurs elles sont intimement liées, celles du classement et du déclassement des détenus n'ont pas été oubliées dans les instructions données aux directeurs, les 14 octobre 1924 et 9 janvier 1925.

SURVEILLANCE DES ATELIERS

Dans toutes les maisons centrales, les postes d'ateliers sont soumis à un roulement périodique trimestriel, bimensuel ou mensuel. Cette question du roulement a donné lieu, dans le rapport d'ensemble de 1924, à des développements suffisants sur lesquels il paraît inutile de revenir plus longuement.

Au point de vue particulier du travail pénal, le système du roulement trimestriel paraît de beaucoup le système préférable. En trois mois un surveillant peut utiliser avec fruit l'expérience qu'il met plusieurs semaines à acquérir lorsqu'il arrive dans un atelier. La spécialisation des surveillants dans un même atelier serait peut-être théoriquement intéressante. Elle est difficilement réalisable en raison de l'opposition que ne manqueraient pas de présenter les surveillants eux-mêmes, objectant les inconvénients du bruit dans un atelier de métallurgie, les difficultés de la surveillance dans une autre industrie, les poussières d'un atelier de machines à bois, etc..

Des instructions concrètes sur le rôle des surveillants ont été données par quelques directeurs. Elles sont, en général, assez rares. Il y aurait intérêt à établir une consigne précise et uniforme pour les surveillants d'ateliers, s'appliquant à tous les établissements.

Il est enfin une catégorie d'agents dont le rôle dans la surveillance des ateliers, devrait être beaucoup plus important, ce sont les premiers surveillants. Malheureusement ces derniers, pour des raisons diverses, sont loin de donner, dans l'accomplissement de leurs fonctions, tout ce que l'on pourrait attendre d'eux. Nommés trop souvent sur place, devenant, du jour au lendemain, les supérieurs de leurs égaux de la veille, ils n'ont généralement pas sur les collègues l'action utile et l'autorité nécessaire. Ils se bornent à circuler, à intervalles déterminés, dans les ateliers. Sans doute, la fréquence de ces rondes pourrait être utile si ces gradés savaient

toujours voir et observer, et s'ils ne se contentaient pas, trop souvent, d'accomplir avec ponctualité, mais machinalement, une fonction dont ils ne comprennent pas toute la portée.

La présence des contremaîtres libres dans les ateliers n'est pas toujours des plus régulières. Il a été relevé dans les rapports particuliers des exemples suggestifs et indiqué combien, pour quelques maisons centrales, cette présence était faible. Presque partout, les représentants des entrepreneurs sont rarement présents à l'ouverture des ateliers, le matin, et à la reprise, à 12 heures. Sans doute, on peut répondre que les contremaîtres de l'entreprise sont, comme leur nom l'indique « libres » et ne dépendent, en fait, que de leur patron; mais il n'est pas inutile de souligner que l'assiduité des contremaîtres n'est pas indifférente à la productivité plus ou moins grande des industries. Qu'on ne vienne pas dire, surtout, que le rôle des contremaîtres peut ne consister que dans la distribution du travail, et que le reste incombe aux surveillants ordinaires. Ces derniers ont un rôle déterminé, limité, dont ils ne doivent pas se départir. Ils peuvent voir si les détenus ne travaillent pas, mais il leur est déjà plus difficile d'apprécier s'ils ne font pas seulement semblant de travailler; pour aller plus avant ils manquent de compétence. Une initiative trop grande des surveillants et leur ingérence dans le domaine technique pourrait risquer parfois de porter à faux et avoir des conséquences fâcheuses. La Direction de l'Administration pénitentiaire a tenu le plus grand compte des observations résumées dans ce paragraphe et longuement développées dans les rapports particuliers. Elle a, d'une part, invité les directeurs à pratiquer le système unique du roulement trimestriel pour les surveillants d'ateliers; elle a, de l'autre, précisé expressément le rôle de ces derniers.

Enfin, elle a prié les chefs d'établissements de veiller, de façon très stricte, à la présence régulière et permanente, dans les ateliers concédés, des confectionnaires ou de leurs représentants.

ÉTABLISSEMENT DES TACHES. — MONTANT DES DÉFAUTS DE TACHES

L'établissement des tâches est réglementé par de nombreux textes: l'arrêté du 10 mai 1839 (art. 8), l'ordonnance du 27 décembre 1843 (art. 4), les arrêtés du 28 mars 1844 (art. 7) et du 20 avril 1844 (art. 11 et 12) et enfin l'article 21 de l'arrêté du 15 avril 1882. L'Administration est tout à fait d'accord avec les confectionnaires pour reconnaître le grand intérêt réciproque résidant dans l'établissement des tâches, et ce point n'a pas paru être particulièrement négligé. Voici comment les choses se passent. Tous les mois, entre le 25 et le 30, dans toutes les maisons centrales d'hommes, des états ou livres de tâches sont établis par ateliers. Ces états contiennent les indications essentielles permettant de procéder, en toute connaissance de cause, à l'établissement ou à la révision des tâches individuelles: moyennes du mois précédent, tâches du mois précédent et

du mois courant, etc., et les propositions des confectionnaires. C'est d'après les propositions des confectionnaires que le contrôleur donne son avis et que le directeur statue. D'une manière générale, les propositions des confectionnaires sont, la plupart du temps, purement et simplement homologuées ; quelques modifications y sont parfois apportées, mais, dans l'ensemble, peu nombreuses (majorations de 0 fr. 05, 0 fr. 10, assez rarement davantage, ou diminutions semblables). Il a été procédé pour chaque maison centrale, pour le premier semestre 1924, au relevé des modifications apportées aux propositions de tâches présentées par les confectionnaires. Il est aisé de se rendre compte que les diminutions apportées, pour des raisons qui ont d'ailleurs toujours pu être justifiées, sont compensées par des augmentations au moins égales, parfois nettement supérieures. Or, en matière d'établissement de tâches, les propositions des confectionnaires doivent toujours être prises comme bases éventuelles. Les confectionnaires ou leurs représentants doivent, en effet, lorsqu'ils sont sérieux et conscients de leurs responsabilités, apporter dans l'établissement des propositions de tâches, un soin particulier et un souci d'impartialité donnant toute garantie à l'Administration. Et lorsque cette dernière, se rendant compte que la progressivité des tâches est établie raisonnablement, jusqu'à un maximum possible à accomplir, homologue les propositions des confectionnaires ou de leurs représentants, on voit mal ce que ces derniers se croiraient fondés à demander encore.

Mais si, dans les maisons centrales d'hommes, l'établissement des tâches, effectué suivant les principes qui précèdent, appelle peu d'observations d'ensemble, par contre, dans les maisons centrales de femmes, pour des raisons assez difficilement admissibles d'ailleurs, les tâches sont inconnues. A Rennes en particulier, les tentatives répétées de plusieurs directeurs se sont heurtées à l'opposition de l'unique confectionnaire.

Les défauts de tâches donnent lieu à des sanctions diverses. Il a été relevé pour chaque établissement le nombre et le montant des défauts de tâches pour les trois dernières années. Dans la plupart des cas, les facilités d'achats en cantine sont restreintes pour les défaillants. Mais ce que dans l'exposé de leurs doléances certains confectionnaires oublient de dire, c'est que, très souvent, leurs représentants ont une tendance parfois excessive à trouver toujours des excuses aux détenus cités au prétoire pour défaut de tâche.

MALFAÇONS INEXCUSABLES ET PERTES DE MATIÈRES

L'article 22 de l'arrêté du 15 avril 1882 prévoit que les « malfaçons, perte ou destruction de matières premières ou de produits fabriqués, bris ou dégradation d'outils, métiers, etc..., donnent lieu à une indemnité au profit de la partie lésée ».

Les chiffres constituant le relevé des trois dernières années montrent

pour chaque établissement que l'application de cet article n'est pas perdue de vue. Toutefois, l'Inspection générale ne peut attacher à ces chiffres statistiques qu'une valeur relative. Elle ne saurait en effet, passer sous silence l'importance des matières premières gâchées dont le confectionnaire supporte entièrement la charge, ainsi que le nombre parfois élevé des malfaçons qui ne sont jamais signalées.

Des infractions plus sérieuses même ont été portées à la connaissance des Inspecteurs : dégradations de machines, destructions volontaires d'objets fabriqués, etc... Dans ces cas, heureusement assez rares, mais très graves, la répression doit être immédiate et exemplaire, sans préjudice des poursuites en vertu de l'article 415 du Code pénal qui paraît parfaitement applicable à de si regrettables excès.

ÉTAT DISCIPLINAIRE, CHIFFRES SE RAPPORTANT AU TRAVAIL (INFRACTIONS AU SILENCE, REFUS DE TRAVAIL, PARESSE, NÉGLIGENCE DANS LE TRAVAIL).

Pour rendre aussi complète que possible la documentation sur le travail pénal, il a été extrait de la statistique générale de l'état disciplinaire pour les années 1921, 1922, 1923, les chiffres se rapportant uniquement au travail. L'étude comparative résultant de l'examen de ces documents présente d'autant plus d'intérêt que beaucoup de confectionnaires se plaignent du relâchement général de la discipline. Elle amène à conclure que le régime disciplinaire gagnerait à être modifié sur certains points, aussi bien dans le domaine des punitions que dans celui des récompenses, et en particulier des encouragements au travail.

Nous avons été conduit, en effet, à constater que si le premier est limitativement réglementé et uniforme pour tous les établissements, il n'en est pas de même du second qui varie d'une maison à l'autre.

PROPORTION, DANS LA POPULATION TOTALE, DES MALINGRES, INAPTES, INFIRMES OU VIEILLARDS

Beaucoup de confectionnaires se plaignent que, d'une manière générale, l'effectif des travailleurs qui leur est attribué est composé de non valeurs. Pour indiquer que, s'il peut y avoir une part de vérité, généralement assez faible, dans cette assertion, il y en a une, beaucoup plus considérable, d'exagération ; il a été relevé, d'après les attestations médicales, à la date de l'inspection, le chiffre des individus diminués physiquement et incapables de fournir la somme de travail facilement exigible d'un individu normal. Les renseignements consignés dans chacun des rapports particuliers permettent d'intéressantes constatations.

NOMBRE ET FRÉQUENCE DES ACCIDENTS DU TRAVAIL DURANT LES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

Les questions diverses soulevées par le problème de la responsabilité des accidents survenus, par le fait ou à l'occasion du travail pénal, sont demeurées en l'état où les avait laissées la Commission instituée en 1903 dans le but d'élaborer un texte devant servir à la discussion d'un projet de loi spécial, mais dont les travaux ne furent pas poursuivis. Aussi bien, nous n'entreprendrons pas de renouveler ici l'exposé des diverses théories émises, nous rappellerons seulement qu'à l'occasion de l'inspection des maisons de Haguenau et Ensisheim, une étude du régime spécial alsacien-lorrain a été effectuée.

Le point qui mériterait de retenir l'attention était surtout le nombre et la fréquence des accidents. Or, les chiffres produits pour les trois dernières années montrent que, dans l'ensemble, ces accidents ne sont pas très élevés et que, d'autre part, ils se produisent avec une fréquence marquée aux mêmes industries. Il est donc bien évident que la fixation des salaires de certaines industries peut et doit être affectée par le danger plus ou moins grand qu'elles présentent.

DEUXIÈME PARTIE

Considérations spéciales à chaque industrie.

INTRODUCTION DE L'INDUSTRIE ET DESCRIPTION SOMMAIRE

Dans toutes les maisons centrales devrait se trouver, pour chaque industrie, un dossier très complet permettant d'obtenir tous les renseignements utiles. Or, l'inspection à laquelle il a été procédé au cours du premier semestre 1924 a permis de se rendre compte que, dans beaucoup d'établissements, la tenue matérielle de ces dossiers laissait grandement à désirer. Ici, le dossier d'une industrie remontant à plus de quarante années se composait de pièces dont les plus récentes n'étaient pas antérieures à dix ans ; ailleurs, les documents afférents aux premières années du fonctionnement étaient parfaitement bien classées, mais la suite manquait, etc....

L'attention des directeurs a été appelée sur ce point, d'une manière particulière, par la circulaire du 14 octobre 1924, paragraphe 8. Nonobstant ces manquements, il a pu être recueilli sur chaque industrie des renseignements et descriptions assez complets. Des précisions s'imposaient car, bien souvent, des articles que l'on croyait appartenir à un groupe identique en différaient, en réalité, d'une manière assez marquée. C'est ainsi que l'on ne saurait comparer les filets fabriqués à Thouars avec ceux confectionnés à Clairvaux, à Beaulieu, ou à

Nîmes (les premiers sont en effet des filets de pêche, les autres des filets à provision) etc....

Il a été également indiqué la nature de la convention existant entre l'Administration et le confectionnaire (autorisation provisoire, contrat d'une durée déterminée, situation de fait provenant du maintien illimité d'une industrie à la suite du non renouvellement d'un marché initial, etc...). Dans un but d'unification et pour éviter les différences fâcheuses existant parfois entre les établissements de même nature et pour des industries identiques la Direction de l'Administration pénitentiaire a adressé le 17 janvier 1925, à tous les directeurs intéressés, le modèle type d'un contrat devant servir de base pour l'établissement des conventions générales à passer en vue de la concession de la main d'œuvre pénale.

EFFECTIF MINIMUM, MAXIMUM, ACTUEL

La question des effectifs revêt (le fait a été signalé au début de la première partie) une importance particulière. C'est en partant de ces considérations que les rapports particuliers ont mentionné les trois chiffres ci-dessus des effectifs minimum, maximum et actuel. L'examen de ces chiffres pour diverses industries montre, le plus souvent, que les confectionnaires se plaignant seraient, précisément, ceux qui seraient le moins fondés à le faire.

TARIF INITIAL. — DATE. — AUGMENTATIONS SUCCESSIVES. — TARIF ACTUEL

Ces renseignements essentiels permettent de souligner pour des industries semblables exploitées par le même confectionnaire dans plusieurs établissements des différences inadmissibles allant quelquefois jusqu'à 100 p. 100. Ils montrent également combien faibles ou inexistantes ont été les augmentations de tarif de 1918 à 1921, alors que, pendant cette période, la courbe des prix s'était élevée dans d'incomparables proportions.

DÉTENUS PAYÉS A LA JOURNÉE

Cette rubrique motive de sérieux commentaires. Dans la plupart des industries existent un certain nombre d'opérations qui, ne pouvant être effectuées aux pièces, le sont par des détenus payés à la journée. Mais ce qui est normal à titre exceptionnel devient nettement abusif, lorsque le nombre des détenus payés de cette manière atteint une proportion trop forte, ou que cette pratique constitue la règle, comme le fait a été constaté pour l'atelier de menuiserie de la maison centrale d'Ensisheim.

Il a été relevé, pour toutes les industries, des chiffres complets et, pour quelques ateliers, des exemples et des détails comparatifs intéressants (Cf. rapports sur Melun et Clairvaux). Il avait été, à la suite de constatations précises, exprimé le désir que cette question du maximum possible des détenus payés à la journée fût réglée pour toutes les industries, d'une façon large, sans doute, mais uniforme

et précise. L'article 7 du modèle de contrat type vise cette question des détenus payés à la journée. Il est expressément spécifié que leur nombre ne doit pas dépasser le quart de l'effectif total de l'atelier.

CONDITIONS D'APPRENTISSAGE

Quelques confectionnaires se sont plaints que l'apprentissage des détenus, complètement à leur charge, constituait un sacrifice important. Pour chaque industrie les conditions auxquelles étaient soumis les apprentis ont été indiquées et il a été aisé de se rendre compte que ce sacrifice ne dépasse pas, dans la plupart des cas, de raisonnables limites. Ce que l'on constate, par contre, à côté d'industries dans lesquelles l'apprentissage est payé dans des conditions décentes et limité comme temps, c'est le nombre beaucoup plus considérable de celles où il est rétribué d'une façon misérable et est illimité comme durée. Ces pratiques regrettables ne sauraient être maintenues. Il a été prévu dans l'article 6 du modèle des conventions précitées que la durée de l'apprentissage ne pourrait, en règle générale, excéder quinze jours et que cette période serait obligatoirement rétribuée, la rétribution consentie ne devant pas être inférieure, en tout état de cause, au tiers de la moyenne du salaire journalier.

SALAIRES MINIMA, MOYENS, MAXIMA

L'indication pour chaque industrie de ces divers renseignements constitue une importante partie du travail effectué. Les chiffres présentés ont été pris exclusivement sur les feuilles de paie ou les livres de tâches pendant un minimum de trois mois au cours du premier semestre 1924. Ils sont précédés des moyennes annuelles des trois dernières années 1921, 1922, 1923. L'indication du salaire minimum qui paraît à priori, l'est peu en réalité. Elle est loin de présenter, en effet, le caractère absolu de celle du salaire maximum, à la condition que ce dernier ne soit pas, bien entendu, une exception, mais puisse s'appliquer au contraire à un certain nombre d'opérations du même atelier. En un mot, les renseignements les plus intéressants paraissent consister dans l'indication des chiffres moyens qui correspondent généralement aux salaires des détenus d'habileté normale.

PRODUCTIVITÉ DE L'INDUSTRIE. — CHÔMAGE ET RALENTISSEMENT

Les renseignements sur la productivité de l'industrie, sa régularité, ou, au contraire, le nombre et la durée des périodes de ralentissement ou de chômage constituent des facteurs sur l'importance desquels il n'est pas besoin de s'étendre et qui ont été indiqués spécialement pour chaque établissement. Il convient d'ajouter que si, depuis quelques années on relève de temps à autre, et, d'ailleurs, pour des raisons admissibles, de courtes périodes de ralentissement dans certains ateliers, le chômage proprement dit est assez rare dans l'ensemble.

IMPORTANCE DE L'OUTILLAGE

L'importance de l'outillage, le nombre, la valeur, le caractère plus ou moins moderne des machines révèlent un intérêt sur lequel il n'est pas utile d'insister.

Les confectionnaires, au sujet des questions des tarifs, invoquent le prix élevé des machines, la nécessité de prévoir leur rapide amortissement, etc.... Mais il faut remarquer que, plus les machines sont nombreuses et perfectionnées, plus facile est l'apprentissage, plus intense le rendement. Dans le rapport préliminaire de l'arrêté du 15 avril 1882, se trouve une phrase qu'il convient de ne pas oublier. Le rédacteur de ce document, se préoccupant des différences existant entre le travail pénal et le travail libre, écrivait en effet ceci : « Les manufactures possèdent un important matériel de moteurs et d'instruments mécaniques qui accroissent le rendement du travail manuel dans une forte proportion. Il en existe à peine dans les maisons centrales ».

Les conditions d'exécution du travail pénal ont bien changé depuis cette époque et nombreuses sont les industries de maisons centrales qui sont entièrement comparables par le modernisme de l'outillage aux industries libres.

PLACE MATÉRIELLE OCCUPÉE PAR LES INDUSTRIES DANS L'ÉTABLISSEMENT

La superficie en mètres carrés, occupée par chaque industrie a été relevée dans tous les établissements. La comparaison des chiffres fournis appelle de très intéressantes constatations et montre avec quelle largesse la place matérielle a été accordée à certains confectionnaires.

COMPOSITION PHYSIQUE DE L'EFFECTIF DES DÉTENUS

Dans la première partie de chacun des rapports particuliers la proportion, dans la population totale, des malingres, inaptes, infirmes ou vieillards a été numériquement indiquée. Dans la seconde ont été précisées les qualités physiques requises chez les détenus employés dans les diverses industries. Certains ateliers où sont travaillés le bois ou le fer, ne peuvent utiliser en effet que des détenus physiquement sélectionnés. D'autres, par contre, peuvent se contenter de détenus plus faibles, de malingres ou de vieillards. Toutes considérations dont l'importance n'a pas besoin d'être soulignée.

GRATIFICATIONS

La circulaire du 27 Mars 1923 a invité les directeurs à obtenir des confectionnaires la suppression des gratifications mensuelles ordinairement accordées, et leur remplacement par des primes proportionnelles au rendement, incorporées aux salaires, dont l'État aurait sa part. Ces instructions ont été rarement sinon comprises, du moins convenablement appliquées. Les confectionnaires tout d'abord attachent une importance particulière aux gratifications

qu'ils donnent librement aux détenus dont ils ont apprécié le travail et tiennent à les conserver. Certains ont été jusqu'à déclarer qu'ils estimaient ces primes nuisibles, l'ouvrier attiré par l'appât du gain risquant de trop se presser et de commettre des malfaçons. Le résultat de ces opinions diverses a été le suivant : dans un certain nombre de maisons centrales rien n'a été changé aux errements existants et les gratifications ont été maintenues, comme par le passé. Dans quelques autres, les gratifications ont été nominalement supprimées et maintenues, quant au quantum distribué, sous le nom de primes au rendement. Cette pratique, indifférente pour l'industriel, aboutit à ce résultat au moins étrange que la somme une fois répartie, si l'État bénéficie d'une légère fraction, le détenu voit la sienne considérablement amoindrie. Enfin, dans certaines maisons (Claivaux, Fontevrault) des primes au rendement incorporées aux salaires ont été instituées alors que les gratifications étaient maintenues.

Quoi qu'il en soit, il n'a jamais été dans l'esprit de l'Administration de créer, pour l'avenir, par l'institution des primes au rendement, une situation plus défavorable pour le détenu à celle existant antérieurement. Il est regrettable que certains directeurs n'aient pas compris la portée de la réforme proposée et accepté des solutions qui la faussaient complètement.

RENSEIGNEMENTS DIVERS CONCERNANT L'EXPLOITATION COMMERCIALE DES INDUSTRIES

Au cours des enquêtes et inspections spéciales, il a été relevé dans chaque établissement une série de renseignements concernant le rendement commercial des industries exploitées (quantité numérique de produits fabriqués pendant un temps déterminé, prix de revient, prix de vente en gros et au détail, etc.....). Le nombre et l'intérêt de ces renseignements varient suivant chaque établissement. Dans quelques uns, les directeurs et contrôleurs n'en purent guère présenter car ils ne s'étaient pas suffisamment intéressés au rendement commercial des ateliers, ou avaient jugé que cette question dépassait leurs attributions et leur compétence. Dans certains autres, par contre, des indications non seulement précises, mais précieuses ont pu être fournies. Il n'a du reste été reproduit que des renseignements présentant une valeur authentique indiscutable.

Il n'est pas besoin de souligner, à titre d'exemple, l'intérêt que présente pour la discussion des tarifs à modifier, l'examen et la comparaison des catalogues des prix de vente, en gros et au détail, se rapportant aux années 1913 et 1923. Des documents de cette nature ont pu être présentés pour certaines industries, et ont été joints aux rapports individuels.

La plupart des directeurs ou des contrôleurs qui n'ont pu fournir d'indications utiles arguent généralement de la difficulté d'obtenir des renseignements des confectionnaires ou de leurs représentants. Il serait surprenant, en effet, que ces derniers acceptassent de

donner bénévolement des armes à l'Administration. Si un tel sentiment ne les animait pas, ils auraient profité de cette excellente occasion de prouver, ainsi qu'ils le prétendent tous, l'extrême modestie de leurs bénéfices ! Il n'en demeure pas moins que tous les fonctionnaires qui ont voulu se donner la peine d'obtenir des renseignements ont pu toujours s'en procurer, et souvent des plus intéressants. Mais dans les investigations de cette nature, comme d'ailleurs dans toutes les recherches quelles qu'elles soient, il ne faut pas commencer par se persuader soi-même et chercher ensuite à convaincre autrui que la chose est a priori impossible.

SUPPRESSION D'INDUSTRIES

Il existe dans quelques maisons centrales un certain nombre d'industries qui apparaissent comme devant être supprimées, soit parce que trop peu rémunératrices et incapables de supporter les relèvements nécessaires, soit parce qu'en surnombre.

Au cours de la guerre, en effet, par suite de l'arrêt de certaines industries, d'autres ont été parfois installées et maintenues, bien que les premières aient repris leur fonctionnement.

AUGMENTATION DES TARIFS

Cette importante question a comporté dans le rapport de 1924 (pages 139 à 143) des développements d'une ampleur suffisante et il serait inutile d'y revenir longuement. Il importe de remarquer, d'ailleurs, que le principe de l'augmentation n'est pas en cause, seul le quantum fait l'objet de discussions. Divers confectionnaires ont cru pouvoir se permettre de présenter une proposition qu'on ne peut considérer comme sérieuse, mais ayant le mérite d'être pour eux, et pour eux seuls, des plus avantageuses.

Ayant pris pour base le chiffre de 1 fr. 18, constituant, toujours d'après eux, le chiffre de la moyenne générale d'avant guerre, et l'ayant multiplié par 3, ils ont obtenu le chiffre de 3 fr. 54. Ce dernier leur est apparu comme devant satisfaire les exigences de l'Administration. Toute industrie dont la moyenne atteint ou dépasse 3 fr. 54 devrait à l'avenir être à l'abri des menaces de nouvelle augmentation.

Nous ne nous attarderons pas à discuter une telle proposition. La réponse la meilleure et la plus précise qui puisse y être faite consiste dans les relevés suivants qui contiennent les moyennes d'industries, classées par catégories et prises à diverses époques.

Un examen de ces tableaux montre qu'actuellement, grâce aux relèvements obtenus depuis 1922, le nombre des industries dont la moyenne est supérieure à 3 fr. 54 constitue presque la majorité et que, d'autre part, nonobstant ces augmentations de tarifs, un trop grand nombre de moyennes sont encore, eu égard aux relèvements des salaires de l'industrie libre, bien inférieures à ce qu'elles pourraient et devraient être.

ÉTABLISSEMENTS	DÉSIGNATION	1883	1893	MOYENNES 1903	1911	1912	1913	1920	1921	1922	1923	1924
		fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
INDUSTRIE DU BOIS												
Caen	Menuiserie	»	»	»	2 135	2 383	2 576	»	4 671	4 787	5 996	7 051
Ensisheim	—	»	»	»	»	»	»	2 098	2 542	2 461	2 800	3 688
Poissy	Ameublement	»	»	»	»	»	»	»	»	2 592	3 172	4 459
Nîmes	Chaiserie bois	1 963	2 982	1 702	2 059	2 033	1 938	»	2 542	2 960	4 072	4 502
Caen	— —	2 310	1 943	1 238	1 694	1 735	1 900	1 980	2 3372	2 670	3 6846	3 885
Fontevrault	— —	»	»	»	»	»	0 920	»	2 287	2 988	3 792	3 980
Riom	Bois ouvrés	»	»	»	»	»	»	»	2 380	2 970	3 790	4 540
Caen	Jouets	»	»	»	1 504	1 492	1 451	2 186	2 939	3 006	3 783	4 920
Clairvaux	Portemanteaux et boissellerie	»	»	»	»	»	»	»	4 422	5 438	6 503	6 429
									»	»	»	5 403
INDUSTRIE DU FER												
Poissy	Meubles en fer	1 698	4 210	2 812	2 978	2 863	2 818	»	3 662	3 729	4 340	7 657
Clairvaux	— et lits en fer	1 682	1 691	1 892	»	1 852	1 751	»	2 003	2 437	3 789	5 105
Melun	— — —	»	»	»	2 124	2 205	2 283	»	3 680	4 250	4 870	5 592
Nîmes	— — —	1 481	1 607	1 491	»	1 680	1 760	3 190	3 3505	3 000	3 7575	4 715
Thouars	Cycles	»	»	»	1 537	1 613	1 615	»	3 106	4 006	4 942	5 070
Riom	Toile métallique	1 343	2 030	0 918	0 914	»	0 973	1 735	2 074	2 333	2 969	4 161
Melun	— —	1 543	1 862	1 780	1 609	1 604	1 577	»	3 180	3 450	3 330	3 653
Caen	— —	»	»	»	1 633	»	1 593	»	2 574	2 990	3 119	3 493
CORDONNERIE												
Nîmes	Cordonnerie ordinaire (principalement chaussures d'enfants)	»	»	»	1 406	1 565	1 830	1 220	1 6609	1 690	2 6428	3 766
Thouars	Cordonnerie ordinaire	»	»	»	»	»	»	»	2 971	3 656	4 082	4 274
Ensisheim	— —	»	»	»	»	»	»	2 726	2 729	2 869	3 178	4 583
Melun	— —	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	4 005
Caen	— —	»	»	»	1 715	1 588	1 608	»	3 312	3 830	4 426	4 935
Loos	Pantoufflerie	»	»	»	»	»	»	»	1 298	1 851	2 924	4 119
Clairvaux	Chaussonnerie	»	»	»	0 843	0 836	0 853	»	1 638	1 763	2 675	2 664
	— (industrie supprimée le 27 septembre 1924)	»	»	»	0 457	0 398	0 432	»	1 780	1 609	3 176	5 311
ESPADRILLES												
Nîmes	Espadrilles	1 293	0 929	0 933	0 741	0 808	0 740	0 980	1 2541	1 480	2 3999	2 425
Montpellier	—	»	»	»	0 526	0 537	0 551	»	1 400	2 300	1 880	1 460
SABOTS-GALOCHES												
Caen	Sabots-galoches	»	»	»	1 514	1 517	1 305	»	3 315	4 426	4 444	5 106
Nîmes	—	»	»	»	»	»	»	2 010	2 2011	2 220	3 0458	3 487

ÉTABLISSEMENTS	DÉSIGNATION	1883	1893	MOYENNES 1903	1911	1912	1913	1920	1921	1922	1923	1924
		fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
INDUSTRIE DU VÊTEMENT												
Montpellier	Confection pour hommes	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	2 360
Rennes	— — femmes (lingerie)	»	»	»	0 900	0 840	0 860	»	1 780	1 850	2 150	2 717
Haguenau	Chemiserie	»	»	»	»	»	»	»	»	5 090	6 513	8 115
	Confection pour hommes	»	»	»	»	»	»	»	»	2 466	3 290	4 715
Caen	Casquettes	»	»	»	»	»	»	»	2 702	3 528	3 651	4 281
Thouars	Corsets	»	»	»	1 473	1 464	1 642	»	1 837	2 097	2 655	3 146
Fontevrault	Gants	»	»	»	1 000	0 663	1 000	»	5 050	5 150	5 050	5 000
Melun	Épaulettes américaines	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	4 660
Loos	Confection de vêtements de travail	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	5 447
INDUSTRIE DU ROTIN — VANNERIE — PAILLAGE — CANNAGE												
Loos	Meubles en rotin	»	»	»	1 051	1 345	1 492	»	1 761	2 580	3 136	3 713
Poissy	— —	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	7 761
Ensisheim	Vannerie	»	»	»	»	»	»	2 477	2 070	2 202	2 767	3 894
Poissy	Paillage de chaises	»	»	»	0 887	0 838	0 836	»	1 093	1 514	2 563	2 042
Nîmes	— —	0 717	0 778	0 630	0 572	0 603	0 634	0 580	0 6857	0 910	1 7165	»
Poissy	Cannage	»	»	»	»	»	»	»	1 235	1 142	1 470	»
Haguenau	—	»	»	»	»	»	»	»	»	1 964	2 422	2 728
Riom	Tresse de paille	»	»	»	»	»	»	0 833	1 151	1 210	1 384	1 550
Melun	Liens en rotin	»	»	»	0 572	0 466	0 436	»	0 700	0 740	1 870	2 225
INDUSTRIE DES BOUTONS DE NACRE												
Clairvaux	Boutons de nacre	»	»	»	1 093	1 082	1 141	»	1 895	1 741	3 400	4 877
Thouars	— —	»	0 865	1 073	1 147	1 123	1 175	»	1 584	2 014	2 293	2 379
Fontevrault	— —	0 903	0 690	0 906	1 204	1 017	1 021	»	1 290	2 180	3 970	4 590
INDUSTRIE DES FILETS												
Clairvaux	Filets à provisions et de tennis	»	»	»	0 393	»	0 611	»	1 081	1 849	2 849	4 079
Caen	— — et à bicyclettes	»	»	»	0 655	0 634	0 688	»	1 432	1 616	2 131	2 397
Nîmes	— —	»	0 339	0 684	0 575	0 693	0 740	0 550	0 8616	0 920	1 3487	1 705
Loos	— —	»	»	»	»	0 677	0 719	»	1 212	1 351	2 175	3 056
Thouars	— de pêche et de tennis	»	»	»	0 542	0 550	0 545	»	1 303	1 767	2 272	2 485
Riom	Emouchettes	»	»	»	»	»	»	1 094	1 308	1 702	2 184	2 239
INDUSTRIE DE LA VERROTERIE												
Riom	Verroterie	»	»	»	0 731	0 650	0 645	»	2 465	2 693	4 194	6 151
INDUSTRIE DE LA PAPETERIE												
Poissy	Confection d'abat-jour et articles d'illumination	»	»	»	0 791	0 746	0 740	»	1 120	1 357	1 870	3 329
	Confection de sacs, de cartonnage, etc.	»	»	»	»	»	»	»	2 352	2 528	3 183	4 258
Caen	Confection de sacs	»	»	»	1 615	1 605	1 772	»	2 539	2 917	2 516	3 809

Ainsi, à la suite d'une étude approfondie de la situation de chaque confectionnaire, l'Administration pénitentiaire a-t-elle jugé indispensable de demander à ces derniers de sensibles relèvements de tarifs. Des instructions spéciales ont été, en janvier dernier, adressées à chaque directeur d'établissement.

Tels sont les points sur lesquels l'Inspection générale a cru devoir appeler l'attention, à la suite de la tournée spéciale effectuée en 1924 dans toutes les maisons centrales. Elle s'est efforcée de ne rien omettre qui intéressât, de près ou de loin, le travail pénal dans les établissements de longue peine.

L'an prochain, dans le rapport résumant les observations de la tournée de 1925, effectuée sur le même objet, mais dans les prisons départementales, elle pourra tirer des conclusions d'ensemble. Toutefois, dès à présent, l'enquête de 1924 qui a permis d'obtenir des indications et des résultats précis, peut présenter un intérêt durable si l'Administration centrale poursuit, selon un programme défini, les principales idées qui ont été dégagées. La création d'un organisme administratif récemment réalisé à l'Administration centrale, spécialement et uniquement chargé du contrôle du travail, doit permettre de continuer méthodiquement la révision et l'augmentation des tarifs, et obtenir, en un mot, des réalisations d'ensemble et non seulement quelques résultats partiels.

En définitive, la tournée de 1924, a montré l'exagération voulue de la plupart des revendications formulées par des confectionnaires. Si, sur certains points particuliers, indiqués au cours de ce rapport, satisfaction doit leur être donnée, non seulement parce que leurs demandes sont justifiées, mais encore parce que leur intérêt personnel s'identifie avec celui de l'État, il n'est pas possible de les suivre plus loin. On demeure même choqué de ce que certains qui ne pèsent pas leurs termes, se plaignent par écrit du « chantage de cette Administration qui, mettant sa main-d'œuvre aux enchères, les conduit à la ruine » !

Que les confectionnaires, dont les tarifs sont augmentés, gagnent moins, c'est évidemment exact. Mais avouent-t-ils le régime éminemment favorable dont ils ont bénéficié de 1918 à 1921 ? Nieront-t-ils les bénéfices exceptionnels qu'ils ont réalisé pendant cette période à un moment où la majoration envisagée, quand elle avait lieu, était insignifiante par rapport aux tarifs d'avant guerre et bien en deçà de la hausse des prix commerciaux ?

D'autre part, et pour répondre à la critique adressée à l'Administration d'avoir usé de mauvais procédés envers les confectionnaires, l'Inspection a cherché, mais en vain, les victimes. Au cours de la tournée, il a été relevé, au contraire, une série de marques de mansuétude et bienveillance dont certaines confinaient à la faiblesse....

Certes l'Inspection générale n'a garde, en terminant, d'oublier que le travail dans les prisons constitue une spécialité qui n'est pas accessible à tous, et d'autre part, sur de nombreux points, assimilable aux industries libres. Mais ces particularités n'ont jamais échappé à

personne. Elles ont orienté toute la réglemention du travail pénal au cours du XIXe siècle, depuis l'arrêté du 8 pluviôse, an VIII, jusqu'à celui du 15 avril 1882 qui régit actuellement la matière, mais qui est pratiquement tombé en désuétude. Il conviendrait donc ainsi qu'il a déjà été demandé, de l'abroger et de le remplacer par un texte tenant compte de la situation actuelle.

En un mot, si certains privilèges légitimes doivent être accordés aux confectionnaires des maisons centrales, il ne s'ensuit nullement que ceux-ci doivent être uniquement des privilégiés. Ils n'ont qu'à subir le sort commun et accepter de bonne grâce les augmentations raisonnables qui leur sont demandées.

Au surplus, l'Administration ne retient malgré lui aucun confectionnaire. Or, depuis que les augmentations de tarifs sont commencées, combien ont manifesté le désir de céder la place à d'autres ? Qu'avons-nous vu au contraire ? Lorsque la disparition d'une maison centrale a été envisagée, un des confectionnaires les plus intransigeants s'est empressé de solliciter des directeurs d'autres établissements, une place à tout prix !

Seul, en résumé, l'intérêt du Trésor, dans la mesure équitable doit guider l'Administration supérieure. Ce n'est pas au moment où l'on envisage la suppression de la transportation, qui aura pour effet d'augmenter les effectifs des détenus de longues peines qu'on doit se départir d'un point de vue dont la récente tournée de l'Inspection générale paraît avoir démontré la justesse.

VII

PATRONAGES PÉNITENTIAIRES

ET, SPÉCIALEMENT, PATRONAGES DES MINEURS

(M. IMBERT, Inspecteur général, Rapporteur.)

I. — PATRONAGE EN GÉNÉRAL

L'Inspection générale a effectué en 1909 une première enquête d'ensemble sur les patronages des libérés. Elle a repris la question en 1924 et y a adjoint celle des œuvres et institutions auxquelles les tribunaux confient, par application de la loi de 1912, des enfants traduits en justice ; mais, ainsi qu'il sera exposé ci-après, cette seconde partie de son enquête paraît devoir être continuée en 1925.

Le rapport général de 1910 (relatif à la tournée de 1909) a donné aux points de vue historique et juridique des indications sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir, puis, a distingué, en fait, trois grandes catégories de sociétés de patronage :

1° Celles qui ont un asile ou un atelier et qui présentent ainsi un maximum de liaison avec leurs patronnés ;

2° Celles qui pratiquent principalement les secours en argent ou en nature mais qui, toutefois, sans gérer elles-mêmes un asile ou un atelier, ont des relations ou facilités spéciales avec des œuvres d'hospitalisation, des refuges, des ateliers d'assistance par le travail et organismes analogues ;

3° Celles dont l'action est limitée aux secours en argent et en nature.

Quelle que soit la catégorie de sociétés, aucune d'elles n'est théoriquement inapte à pratiquer le placement des libérés, à leur procurer un emploi dans la vie libre, mais la situation relevée en 1924 ne modifie en rien les constatations du rapport de 1910 ; le placement est une exception.

Quant à l'action générale des œuvres de patronage, le rapport susvisé insistait sur les services que pourraient rendre les sociétés disposant d'un refuge ou d'un atelier, principalement en ce qui concerne les libérés conditionnels. L'Inspection n'allait pas jusqu'à demander que ces dernières œuvres, les mieux ou même les seules bien outillées, eussent le monopole de la tutelle des libérés conditionnels, mais elle laissait cependant apparaître que les autres sociétés n'offraient, mal-

gré le dévouement de nombre de dirigeants, que de bien faibles garanties.

Ici encore, l'enquête de 1924 corrobore amplement les appréciations antérieures.

Quelques extraits de rapports particuliers vont donner, comme suit, une physionomie exacte des sociétés sans refuges ou ateliers.

« Le caractère commun des deux sociétés du département de..... est leur état quasi-léthargique.

« La guerre a entraîné la désagrégation. Le recouvrement des cotisations a cessé, le recrutement de nouveaux membres s'est tari, les décisions ont été prises sans approbation du conseil ou bureau des œuvres ; l'existence même des deux sociétés à été très compromise. Rien ne subsiste en somme de l'ancienne organisation, que la bonne volonté des présidentes.

« Aussi, malgré le dévouement dont celles-ci peuvent faire preuve, des œuvres de ce genre sont sans moyen de poursuivre le but qu'elles s'étaient assigné. Les présidentes feront bien quelques visites aux détenues qui ont demandé l'assistance du patronage. Elles les réconforteront toujours de leur appui moral, parfois elles les aideront, alloueront de leurs deniers un secours aux libérées ; ce sera dans la plupart des cas, pour leur permettre de retourner dans leur famille ; plus rarement, elles prendront à leur service ou feront prendre par une amie compatissante, une libérée présentant les apparences du relèvement. Mais ceci est très restreint. Leur action la plus fréquente consiste en tentatives de réconciliation avec les familles ; les présidentes écrivent dans la localité d'origine des patronnées ou à leur dernière résidence, aux parents, au maire, au curé. Quelques résultats favorables ont pu être obtenus. »

Autre rapport :

« Actuellement le fonctionnement de l'œuvre de..... tient dans la seule personne du Procureur de la République. Le greffier du Tribunal est secrétaire-trésorier. Mais en réalité il y a de longues années — les derniers procès-verbaux d'assemblées remontent à 1908-1909 — que la société ne fonctionne plus sous sa forme primitive et régulière.

« Aujourd'hui, quand le Procureur de la République trouve parmi les prisonniers un sujet qui lui paraît mériter un secours, il l'adresse au greffe avec une note constituant une note de paiement. La décision n'est soumise à aucune ratification de la part du bureau, qui ne s'est pas reconstitué.

« Le secours accordé est, le plus souvent, un secours de route destiné à permettre au bénéficiaire de rejoindre son lieu de travail. Il ne dépasse pas 5 ou 10 francs en général.

« Le capital de la société a été formé des cotisations de 5 francs demandées, au début, à chaque notabilité, mais le recouvrement de ces cotisations a cessé d'être poursuivi depuis 1907. Les dépenses étant inférieures aux intérêts du capital ainsi constitué, il s'en est suivi une augmentation lente mais continue du fonds social. Les fonds déposés à la caisse d'épargne atteignaient en 1923 : 6.250 francs.

« Comme dépenses on trouve, en 1921 : 248 fr. 25 ; en 1922 : 150 fr. 90 ; en 1923 : 147 fr. 50, dont 50 francs pour indemnité au commis du greffe, 50 francs au concierge pour le nettoyage des bureaux. Il reste donc moins de 50 francs pour les libérés. »

Dans le même ordre d'idées que ci-dessus :

« La société de..... possède un capital de 16.807 francs somme à peu près égale, sauf adjonction des intérêts, au chiffre d'avant guerre ; le fonds de roulement est constitué par de menues cotisations et par une subvention municipale de 200 francs.

« En ce qui concerne les dépenses on a, en 1922, acheté 150 francs de livres et, en 1923, 393 francs de vêtements, tricots, etc...

« En quatre ans il n'y a eu que deux réunions du bureau ou du moins, deux réunions ayant fait l'objet de procès-verbaux. »

Les citations précédentes, que l'on pourrait grandement multiplier en recourant aux rapports particuliers des Inspecteurs généraux, résument tout le patronage (réserve faite des refuges et ateliers) : état léthargique, plus de recrutement de membres des sociétés, plus de réunions des bureaux, dépenses de fonctionnement atteignant celles de distributions de secours (non pas que les premières soient intrinsèquement abusives, mais parce que les secondes sont minimes), thésaurisation inutile, action isolée de quelques individualités.

Cette situation n'a rien de bien nouveau, mais, néanmoins, elle s'est amplifiée depuis la guerre.

Quelque décourageante qu'elle soit, peut-on tenter d'y apporter un remède ?

Un décret du 12 juillet 1907 avait envisagé la plus simple des organisations, celle qui aurait consisté à utiliser les commissions de surveillance.

« Les commissions de surveillance pourront, sur la simple initiative de leurs membres, se constituer en sociétés de patronage. Il leur sera loisible, à cet effet, de s'adjoindre de nouveaux membres avec l'approbation du préfet et après agrément du Ministre. Ces membres supplémentaires n'auront que les attributions du patronage. En ce cas, outre l'allocation prévue à l'article 8 de la loi du 14 août 1885, elles pourront recevoir, dans la limite des crédits votés, des subventions de l'État, des départements et des communes. Elles auront, de plus, la faculté de recourir à des souscriptions destinées aux fins du patronage. Dans les diverses communes de leur département ou de leur arrondissement, elles désigneront elles-mêmes leurs correspondants qui devront être choisis parmi les maires, magistrats, instituteurs ou personnes charitables d'une honorabilité notoire.

« Dans le cas où leur constitution en société de patronage paraîtrait impossible ou sans utilité suffisante, les commissions de surveillance pourront entretenir avec les sociétés de ce genre toutes relations qui

leur paraîtraient de nature à assurer, d'une manière plus efficace, le relèvement moral et le reclassement social des détenus. »

Mais les dispositions qui précèdent figuraient déjà, à peu de chose près, dans une ordonnance de 1819 et, l'on ne compte guère que sept ou huit commissions de surveillance qui, depuis 1907, aient usé du décret susvisé.

Peut-on, dans ces conditions, escompter une renaissance du patronage ?

La réforme pénitentiaire dont il est depuis longtemps question, consistant à supprimer les petites prisons, permettrait, si elle est réalisée, une nouvelle tentative.

Dans les localités où seraient concentrés les détenus, c'est-à-dire, d'une façon générale, aux chefs-lieux des départements, on trouverait peut-être, mieux qu'actuellement, les éléments actifs nécessaires au patronage. D'autre part, l'Administration pénitentiaire, en dispersant moins ses efforts, aurait plus de chances d'être suivie.

L'Inspection estime donc qu'au moment de la diminution du nombre des prisons il importerait de reprendre la question de l'adjonction du patronage au rôle des commissions de surveillance, et si cette formule, la plus simple, ne donne, dans le nouvel état de choses, pas plus de résultat que par le passé, il serait illusoire de s'orienter dans tout autre sens.

Afin d'éviter un malentendu, nous revenons sur ce que les remarques qui précèdent ne s'appliquent qu'aux sociétés sans refuges ni ateliers et, en outre, nous précisons que nous n'avons ainsi envisagé que les sociétés de province. Il y a en effet, à Paris, des organismes ayant fait leurs preuves et dont le fonctionnement est satisfaisant.

Quant aux sociétés disposant d'un refuge, on ne peut que regretter leur petit nombre (une vingtaine en dehors de Paris), mais elles méritent tous les encouragements indiqués dans le rapport de 1920.

L'Inspection renvoie à ce document pour l'ensemble de ces situations.

II. — Patronage des mineurs de la loi du 22 juillet 1912

L'application de la loi du 22 juillet 1912 donne lieu à diverses observations qui préoccupent l'Administration pénitentiaire.

Ces observations visent, d'une part, les difficultés que, sans texte réglementaire, rencontre l'Administration pour le remboursement des frais d'entretien mis à sa charge, ainsi que les erreurs qu'elle relève dans les mémoires qui lui sont présentés, erreurs pour la plupart préjudiciables au Trésor; et, d'autre part, de nouvelles dispositions de nature à alléger les charges de l'État et à sauvegarder les intérêts des mineurs relevant de la loi de 1912.

Frais d'entretien. — L'Administration pénitentiaire a remboursé, en principe, 2 fr. 50 par jour et par enfant.

La loi du 22 juillet 1912 stipule dans son article 6 : « la Chambre

du Conseil déterminera le montant des frais judiciaires, des frais d'entretien et de placement à mettre, s'il y a lieu, à la charge de la famille. Ces frais sont recouvrés comme frais de justice criminelle ».

La circulaire du Garde des Sceaux aux présidents et aux procureurs généraux près les Cours d'appel du 30 janvier 1914, précise le mode de recouvrement de ces frais.

Or, les états qui, transmis par les institutions de patronage, parviennent pour règlement à l'Administration pénitentiaire, ne sont accompagnés d'aucune pièce, de sorte que cette Administration, chargée de payer, n'a aucun moyen de s'assurer si tout ou partie des frais d'entretien a été mis à la charge des parents.

L'administration de l'Assistance publique, seule, joint l'extrait du jugement au premier état de règlement sur lequel figurent les mineurs qui lui sont confiés en application de la loi. Cette pratique doit s'appliquer aux particuliers et institutions charitables.

L'envoi de l'extrait de jugement est à exiger non seulement pour assurer le contrôle ci-dessus, mais pour permettre de vérifier que les enfants pour lesquels le remboursement des frais est demandé, relèvent bien de la loi de 1912.

L'Administration pénitentiaire a dû en effet, à diverses reprises, rejeter le paiement des frais demandés pour des mineurs victimes de délits dont la charge ne lui incombe pas (lois des 19 avril 1898 et 28 juin 1904, article 5) ou relevant de la loi du 11 avril 1908, dont les frais d'entretien sont à la charge du Ministère du Travail et de l'Hygiène.

Ces mineurs figuraient sur des états de frais de la loi de 1912 qu avaient été pourtant visés par les Parquets pour exactitude et conformité avec les décisions judiciaires.

Des erreurs de ce genre ne peuvent manquer de se produire si l'on considère que la plupart des œuvres (principalement les communautés religieuses de femmes et les particuliers) ignorent la législation de l'enfance. Il suffit parfois, qu'un enfant leur soit confié par les tribunaux pour que cet enfant soit compris, pour règlement des frais, parmi ceux de la loi de 1912.

Il importe donc à ce point de vue que les extraits de jugement concernant les enfants se trouvant actuellement dans les patronages ou chez des particuliers soient communiqués à l'Administration pénitentiaire et que, pour l'avenir, l'extrait de jugement soit joint au premier mémoire sur lequel figure l'enfant.

Frais d'entretien des enfants placés à gages. — Les articles 6 et 21 de la loi du 22 juillet 1912 précisent que lorsque la prévention est établie, le mineur sera placé soit chez une personne digne de confiance, soit dans un asile ou internat approprié, soit dans un établissement d'anormaux, soit dans une institution charitable, reconnue d'utilité publique ou désignée par arrêté préfectoral, ou à l'assistance publique dans le cas où il s'agit d'un mineur de moins de treize ans.

Or, nombre d'institutions charitables ne conservent pas tous les

mineurs qui leur sont confiés; elles les placent chez des particuliers et un contrat passé entre le patronage et l'employeur règle les conditions de ces placements.

Ce placement de l'enfant par les institutions n'est pas prévu dans la loi du 22 juillet 1912. Il tend pourtant à devenir la règle générale, surtout en ce qui concerne les sociétés de patronage du département de la Seine. Or, ces pupilles sont nourris et logés par l'employeur qui verse au patronage le montant du salaire de l'enfant. Ce salaire varie suivant l'âge du mineur, sa profession, la région où il est employé, mais, en définitive, l'enfant n'est plus à la charge de l'institution.

Ces œuvres ont néanmoins reçu de l'Administration pénitentiaire, — la situation vient de se modifier, ainsi que nous le verrons plus loin — une indemnité journalière fixée généralement à 2 fr. 50, aussi bien pour les enfants placés que pour ceux dont l'entretien incombe réellement à l'institution. L'Administration pénitentiaire qui a la charge de payer ignore si les mineurs sont placés à gages ou s'ils sont toujours au patronage.

Si l'on considère que le règlement des frais d'entretien des mineurs de la loi de 1912, se chiffre dans le département de la Seine seul, où les enfants sont presque tous placés à gages, à 437.000 francs environ pour un trimestre, il y a une importante économie à réaliser en ne payant à chaque œuvre que ce qui lui est réellement dû, c'est-à-dire les seuls frais qu'elle est appelée à engager pour les mineurs qui lui sont confiés, pendant qu'elle les a effectivement à sa propre charge.

L'Assistance publique, à qui sont remis également des mineurs de la loi de 1912, ne réclame rien à l'Administration pénitentiaire pour les enfants placés à gages. L'Administration pénitentiaire ne demande pas davantage à l'Assistance publique, pour les enfants difficiles ou vicieux qui lui sont confiés et qui sont placés. Dans le même sens, les colonies privées n'adressent pas d'états de remboursement à l'Administration pénitentiaire pour les enfants de l'article 66 qui lui sont confiés, lorsque ceux-ci sont placés.

Il est donc juste que les œuvres charitables ne reçoivent rien pour les enfants dont la charge ne leur incombe plus en fait.

Frais de transfèrement. — L'Administration pénitentiaire doit payer les frais de transfèrement des mineurs relevant de la loi de 1912.

Or, en examinant les états du département de la Seine, on peut se rendre compte que les enfants confiés aux sociétés de patronage de ce département, proviennent de toutes les régions de la France. Exemple : un enfant a été placé au Patronage de l'Enfance et de l'Adolescence à Paris par le Tribunal d'Aix (Bouches-du-Rhône), jugement du 20 mai 1920, coût du transfèrement : 152 fr. 55.

Il semble que ce sont là des frais de transfèrement inutiles, et qu'il importerait de s'en tenir au placement régional lorsqu'il est

possible, comme c'était le cas pour l'enfant ci-dessus. Des instructions dans ce sens devraient être envoyées aux Parquets, et il en résulterait une économie.

Frais d'hospitalisation. — Les conditions de placement, à l'hôpital, d'un mineur confié à une institution ou à un particulier ne sont prévus par aucun règlement.

Ce placement occasionne parfois à l'État des frais de séjour très élevés. Il conviendrait de préciser à quelle autorité il appartient de l'autoriser ou, tout au moins, de l'homologuer, afin que les deniers de l'État ne se trouvent pas engagés par des personnalités sans mandat.

*
* *

Les observations qui suivent ont trait aux dispositions qui pourraient être prises tant dans l'intérêt des finances de l'État que dans l'intérêt des enfants relevant de la loi de 1912.

Libération anticipée et engagement. — Si l'on compare la situation faite aux mineurs confiés à l'Administration pénitentiaire, en exécution des art. 66 et 67 du Code pénal, avec celle des enfants relevant de la loi de 1912, on est obligé de constater que, pour les premiers, la rigueur du jugement les plaçant dans une colonie pénitentiaire jusqu'à leur majorité est atténuée, dans une large mesure, par les dispositions réglementaires qui les régissent.

En effet, s'ils ont une bonne conduite et s'appliquent à leur travail, s'ils font preuve, en un mot, d'amendement suffisant, ils peuvent, après une année de présence en colonie, bénéficier de la libération provisoire et être rendus à leur famille. D'autre part, s'ils ont l'âge requis, ils peuvent être autorisés à contracter un engagement volontaire.

Ces dispositions sont de nature à encourager ces mineurs qui savent que leur libération prochaine sera la récompense de leur bonne conduite.

Aucune mesure bienveillante de même nature n'est prévue pour les enfants confiés à des particuliers ou à des institutions en vertu de la loi de 1912, et le mineur remis à un patronage, pour un délit souvent de peu de gravité, ne rentre que bien rarement dans la vie libre avant sa majorité ou son incorporation, c'est-à-dire, souvent, avant plusieurs années.

Cette différence de traitement envers des mineurs présumés moins coupables que les premiers ne se justifie pas ; mais cette situation anormale ne peut cesser qu'avec un texte réglementaire.

Eu égard à ce que les patronages gardent, en général, les mineurs aussi longtemps qu'il vient d'être indiqué, les modifications de leurs effectifs proviennent, presque uniquement, de la libération par suite

de majorité ou d'évasions, et c'est pour celà que le nombre des mineurs confiés à des particuliers ou institutions dépasse à l'heure actuelle 4.000.

La libération anticipée, mesure d'encouragement au bien, en même temps que de prévoyante bonté, aurait, en outre, pour résultat d'amoindrir les charges du Trésor car il est inutile de payer des frais d'entretien pendant de longues années pour des enfants ayant fait preuve de repentir et qu'une trop longue détention ne peut que décourager.

Pécule. — Une des questions les plus importantes à régler est celle du pécule. Que l'enfant soit placé à gages chez un particulier ou qu'il travaille pour l'établissement qui en tire profit, il est de toute équité qu'il reçoive un pécule à sa libération. Or, rien n'est actuellement prescrit dans cet ordre d'idées. Les institutions ou particuliers peuvent ne pas constituer de pécule.

Aussi, un examen de la situation portant sur 196 enfants envoyés en correction pour incident à la liberté surveillée, et qui avaient été placés à gages par les patronages, a fait constater que 7 seulement avaient un pécule qui s'élevait respectivement à : 249 fr. 85 — 18 fr. 20 — 68 fr. 25 — 49 fr. 60 — 145 fr. 15 — 329 fr. 50 et 71 fr. 50.

Par contre, pour les enfants placés à gages par certaines institutions, la totalité du pécule leur est remise à leur libération.

C'est là une mesure par trop généreuse. En admettant, en effet, que l'enfant ne coûte rien à l'œuvre, il serait légitime de prélever une certaine somme sur ses gages pour compenser, dans une certaine mesure, les frais généraux du patronage.

Il n'y a pas lieu de traiter les mineurs en patronage plus favorablement que les enfants d'artisans ou d'ouvriers dans leur propre famille, car il est d'usage, qu'avant de placer éventuellement le salaire d'un enfant à la caisse d'épargne, sa famille en prélève tout au moins une partie pour ses frais d'entretien.

Contrôle des œuvres et observations générales sur la loi de 1912. — Ce contrôle est amplement justifié. Ainsi, un agriculteur du département de..... a reçu des tribunaux 25 enfants. Différents patronages ont des centaines d'enfants ; les patronages de la Seine en ont des milliers placés dans toute la France. Il importe de s'assurer qu'ils ne sont pas soumis à des travaux au-dessus de leurs forces, qu'ils sont couchés et nourris convenablement, qu'ils fréquentent régulièrement l'école.

Au point de vue de la religion, pour sauvegarder la liberté de conscience, les tribunaux devraient s'attacher à ne confier à des institutions d'un caractère confessionnel que des mineurs ayant la religion pratiquée dans ces institutions. Dans ce sens, il est douteux que les pupilles confiés à « l'Armée du Salut » soient des salutistes.

Quel que soit l'endroit où l'enfant est placé, serait-il isolé chez

un cultivateur, il faudrait une surveillance comme celle dont bénéficient les pupilles de l'Assistance publique.

Un rapport de l'Inspection générale a pu relever que, dans une « école professionnelle » où sont placés des enfants de la loi 1912, les gardiens de nuit sont logés dans des réduits nettement distincts des dortoirs, et que, faute de surveillance effective, des actes d'immoralité avaient nécessité que l'on appelât le médecin de l'établissement.

Dans la même maison, sur 67 enfants présents il y avait 20 illettrés; aucun pécule n'y était attribué ; enfin, dans un autre ordre d'idées, au point de vue de l'hygiène les enfants buvaient de l'eau de citerne et à même la cruche, car il n'y avait ni verres ni gobelets.

Dans le sens de ce qu'on pourrait appeler les mesures a priori, il y aurait un certain intérêt à ce qu'en dehors des avocats chargés de la défense des mineurs détenus, les représentants des œuvres ne fussent autorisés à les voir que s'ils ne sont pas eux-mêmes inscrits au barreau.

Mieux vaudrait en effet, ne pas constater que, chaque dimanche, des avocats, membres ou secrétaires généraux d'œuvre, viennent, par exemple, à la Petite-Roquette, visiter les jeunes détenus et, en quelque sorte, faire un choix, tant pour leur clientèle personnelle que pour l'œuvre dont ils sont les représentants, et celà au détriment d'autres œuvres et de leurs propres confrères. L'Administration pénitentiaire a reçu des protestations formulées à ce sujet par les familles et par des membres du barreau.

L'application, pendant plus de dix ans, de la loi du 22 juillet 1912, (renforcée par celle du 24 mars 1921, relative au vagabondage des mineurs de dix-huit ans) permet de constater qu'elle a créé la prospérité de différentes œuvres qui s'occupent de l'enfance coupable. Un patronage peut triomphalement proclamer dans son dernier rapport : « qui se doutait qu'en dix ans, le budget de notre société s'élèverait de 3.000 à 800.000 francs, et le nombre de nos pupilles de 14 à plus de 800 ».

C'est ainsi qu'une œuvre dont le budget atteint environ 112.000 fr. a pu réaliser en une année un excédent de recettes de 40.800 francs (1921).

Ce résultat a été obtenu par le nombre toujours croissant et la longue détention des mineurs. Or, cette détention est dans la plupart des cas, sans proportion avec le délit commis, délit qui est souvent la première faute de l'enfant.

Enfermer une jeune fille dans un couvent pendant dix ans ou un garçon dans un patronage pendant la même durée, pour un délit qui aurait valu à son auteur, s'il avait été majeur, 16 francs d'amende ou huit jours de prison, le soustraire à sa famille pendant une aussi longue durée, c'est d'une sévérité excessive, pour des résultats incertains et, dans tous les cas, onéreux pour le Trésor.

On ne peut qu'être frappé de la différence qui existe entre la

répression demandée par le père de famille dont l'enfant aura commis des fautes graves nécessitant des mesures sévères et la répression ordonnée lorsque l'enfant est coupable d'une légère faute au regard de la société.

Dans le premier cas, si l'enfant est âgé de moins de seize ans, le père peut le faire détenir pendant un temps dont le maximum est fixé à un mois. Le législateur a considéré qu'à cet âge les écarts de l'enfant pouvaient être réprimés par une courte détention.

Et au nom de la société, pour un délit peu grave, on inflige dix ans de privation de vie libre à un enfant de dix ans ! N'est-il pas nécessaire d'organiser des mesures de bienveillance qui permettent d'abréger la situation des enfants dont la conduite est satisfaisante?

Le milieu naturel dans lequel l'enfant doit évoluer est sa famille, et c'est à se demander si, quand un enfant a commis un délit, on ne juge pas trop souvent que les parents ne sont pas capables de l'élever?

Une détention de brève durée serait généralement suffisante et l'enfant serait remis à sa famille. A moins d'indignité, plus rare que ne le feraient croire les pratiques actuelles, et qui, d'ailleurs, n'est pas le monopole des classes déshéritées où se recrute cependant presque toute la clientèle des patronages, la famille serait aussi qualifiée que n'importe quelle œuvre pour garder l'enfant et lui faire apprendre un métier conforme à sa situation, et qui lui permette de gagner sa vie dans un bref délai.

Enfin, voici encore une constatation d'une certaine importance.

Dans divers départements aucun mineur n'est confié ni aux particuliers ni aux instituteurs charitables en exécution de la loi du 22 juillet 1912. Tels sont, par exemple, les départements des Basses-Alpes, de l'Ariège, de l'Aude, de la Corse, des Landes, de la Lozère, de la Haute-Savoie ; dans d'autres, le nombre de mineurs varie de 1 à 5 ; tandis que dans les départements où se trouvent des patronages ce nombre augmente de façon considérable.

Comment expliquer par exemple que le département des Basses-Alpes n'ait aucun mineur relevant de la loi de 1912, et que le Var, département limitrophe en ait plus de 50 confiés à la même société, et que, non loin de là, l'Isère en ait près de 200 confiés à la même société ?

Il convient d'ailleurs de bien éviter un malentendu. Il ne faut pas entendre qu'une société ayant son établissement dans le Var où l'Isère a reçu 50 ou 200 enfants venant de divers points du territoire ; les chiffres ci-dessus sont ceux des enfants du Var ou de l'Isère placés dans les patronages dont il s'agit.

Faut-il conclure que la criminalité juvénile est nulle dans tel ou tel département et considérable dans tels autres ? Ce serait invraisemblable. On constate donc que là où il n'y a pas de patronage, les enfants pour un délit peu grave sont admonestés, font l'objet d'une ordonnance de non lieu et sont remis à leurs parents. Reste à savoir si cette solution ne serait pas la meilleure dans nombre de cas où, pourtant, des mineurs sont remis à des patronages.

Réforme en cours. — Pour en revenir au point de vue financier, celui de la subvention de 2 fr. 50 par jour et par enfant, alors même que les enfants placés par les patronages, en dehors de leurs établissements, ne leur sont ainsi plus à charge, la question a reçu une solution avant même que l'Inspection générale n'ait déposé son rapport d'ensemble.

En effet, par circulaire du 5 novembre 1924, M. le Garde des Sceaux a indiqué aux préfets.....

« A différentes reprises, les Inspecteurs généraux au cours de leurs tournées, ont attiré mon attention sur cette situation et émis l'avis que le remboursement pour les enfants placés ne devrait pas plus être alloué aux œuvres charitables qu'il ne l'est, pour ces mêmes enfants, à l'Assistance publique et aux colonies privées (Mettray, Sainte-Foy-la-Grande) qui ne reçoivent aucune rétribution pour les enfants qu'elles placent.

« J'ai donc décidé que l'Administration pénitentiaire ne paierait plus à l'avenir les frais d'entretien des mineurs confiés à des personnes ou à des institutions charitables en vertu de la loi de 1912 lorsque ces mineurs seraient placés au pair ou à gages. Lorsqu'ils seraient logés par l'œuvre ou lorsque celle-ci justifierait qu'elle continue à exercer sur l'enfant une surveillance et à lui porter intérêt, une allocation de 0 fr. 70 par jour et par enfant serait accordée pour frais de logement ou de surveillance. »

D'autre part, dès le 1er décembre 1924, une autre circulaire de M. le Garde des Sceaux aux procureurs généraux s'exprime comme suit :

« A différentes reprises, les Inspecteurs généraux ont signalé que des œuvres, qui avaient accepté la garde et le soin des enfants, les avaient remis à d'autres œuvres non autorisées à les recevoir dans les conditions fixées par la loi de 1912, et celà à des prix inférieurs à ceux qui leur avaient été attribués par les décisions judiciaires, gardant ainsi pour elles la différence.

« De semblables errements ne sauraient être continués.

« De même, ces hauts fonctionnaires ont relevé que dans certaines œuvres, il n'était jamais fait de placement, de remise aux parents, ni d'engagement militaire. Il s'ensuit que ces mineurs qui sont les moins coupables de tous les délinquants et que les tribunaux ont, par suite, jugés avec la plus grande bienveillance sont moins bien traités que les enfants envoyés en colonie pénitentiaire qui bénéficient du placement, de la liberté provisoire et de l'engagement militaire après un court temps de présence ; moins bien aussi que les adultes qui bénéficient de l'encellulement, de la libération conditionnelle et de la grâce.

« Les Inspecteurs généraux ont signalé également que les évasions dans certains patronages étaient fort nombreuses. Cette situation provient, en général, de ce fait que ces œuvres au lieu de tenir en observation les mineurs qui leur sont confiés et de chercher à les relever moralement et à corriger leurs mauvais instincts, comme

il est fait dans les colonies pénitentiaires, les mettent immédiatement en placement.

« Il y aura donc lieu pour les tribunaux d'apporter le plus grand discernement dans les décisions judiciaires qu'ils sont appelés à rendre, et de s'assurer, avant de confier un enfant à un patronage, qu'il possède les moyens de redresser son éducation morale et de le conserver, en tout cas, un certain temps dans l'établissement. »

Les dispositions qui précèdent répondent amplement aux observations qui ont été formulées, mais il convient d'ajouter qu'elles suscitent des réclamations des œuvres intéressées.

Il importera donc que l'Inspection générale poursuive, le cas échéant, l'examen de la question. Elle l'a interrompu quand elle a su que les circulaires précitées étaient en préparation, au moment même où elle allait aborder la visite des sièges centraux des patronages de Paris. Il y a là, de toute façon, un point à reprendre.

De même pour ce qui est du pécule, l'enquête de l'Inspection générale est à compléter. Une loi est actuellement en gestation, relative au contrôle des œuvres de bienfaisance privées, et elle doit régler cette question du pécule. Dans l'expectative, ni les Inspecteurs généraux, ni l'Administration n'ont pratiquement d'action suffisante.

MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 104 7