F2Fg
1519
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
BIBLIOTHÈQUE

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 les questions suivantes :

I. — *Contrôle des lois d'assistance obligatoire* (page 3).
II. — *La police municipale* (page 83).
III. — *Les prisons de la Seine* (page 123).
IV. — *Les pupilles pénitentiaires* (page 191).
V. — *Organisation de la lutte anticancéreuse* (page 209).

D'autres questions examinées au cours de la tournée de 1926 figurent pour complément d'enquête au programme de la tournée de 1927 et ne seront traitées que dans le prochain rapport d'ensemble.

BIBLIOTHÈQUE DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

I

CONTROLE DES LOIS D'ASSISTANCE OBLIGATOIRE

M. SARRAZ-BOURNET, inspecteur général adjoint, rapporteur.

PREAMBULE

L'Inspection générale dans son rapport d'ensemble, présenté en 1921 et relatif à la tournée de l'année 1920, a déjà examiné la question du contrôle des lois d'assistance obligatoire. A ce moment elle a été amenée à déterminer ce qu'elle entendait par le mot contrôle, par opposition à l'administration proprement dite des services, et elle s'est ralliée après discussion, à la définition suivante :

« 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 pas du contrôle, mais de l'Administration. » (Rapport d'ensemble, 1921, P. 106).

Donnant satisfaction aux suggestions de l'Inspection générale, suggestions formulées depuis 1909 en raison même des abus provoqués par la mise en vigueur de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, la loi du 9 avril 1925 a rendu obligatoire dans les départements un contrôle sur pièces et sur place, de toutes les lois d'assistance : assistance médicale gratuite, assistance aux vieillards, infirmes et incurables, assistance aux familles nombreuses, assistance aux femmes en couches. S'inspirant très largement du rapport de 1921, la loi de 1925 indique que le contrôle sera exercé dans chaque département par un fonctionnaire spécialisé qui pourra être chargé, en outre, d'un ou plusieurs autres contrôles départementaux, et une circulaire du Ministre du Travail et de l'Hygiène, en date du 11 avril 1925, spécifie que ce fonctionnaire spécialisé peut être l'inspecteur départemental de l'Assistance publique.

Il est juste de reconnaître que beaucoup de départements n'avaient pas attendu la promulgation de la loi d'avril 1925 pour établir un

privées, avec les intéressés même etc, toutes correspondances nécessitées par les observations, qu'appelle l'étude scrupuleuse du dossier et des pièces qui le constituent.

L'Inspection générale incline à penser que le contrôle sur pièces est, en fait, de l'Administration proprement dite, qu'il est difficile de l'en différencier et qu'il doit dans l'intérêt même de la bonne marche des services être exercé par les bureaux mêmes de la Préfecture chargés de l'application des lois d'assistance.

Les investigations effectuées au cours de la tournée de 1926 ont établi que le contrôle sur pièces est institué partout, mais que ce n'est qu'exceptionnellement qu'un contrôle sur pièces, distinct de l'Administration, a été créé dans certains départements, par suite d'une interprétation littérale de la loi de 1925. L'institution de ce contrôle séparé ne démontre d'ailleurs en rien que dans ces départements les lois sont appliquées mieux qu'ailleurs. L'expérience au contraire prouve que, là où un fonctionnaire spécial a la charge du contrôle sur pièces, les bureaux dont les attributions logiques sont constituées par l'application des lois d'assistance ont une tendance toute naturelle à ne plus examiner attentivement les dossiers transmis par les communes, à se désintéresser de leur travail régulier, s'en remettant pour l'application des textes législatifs ou réglementaires, pour leur observation par les postulants ou par les communes, au contrôleur sur pièces. D'autre part, il est très délicat de bien délimiter les attributions du bureau d'une part, du contrôleur de l'autre. En donnant un travail à peu près similaire à deux organismes différents, l'on va au-devant d'un conflit. Le contrôleur sur pièces cherche à prouver, pour légitimer ses fonctions, et c'est humain, qu'il est plus au courant des services d'assistance que le bureau normal ; le bureau, de son côté, se défend, et pour peu que des questions de personnes s'en mêlent, pour peu qu'interviennent des rivalités mesquines de fonctions, c'est la lutte entre le personnel du contrôle et le personnel du bureau, l'un cherchant à étouffer l'autre ou à se le subordonner ; en tous cas, ce sont des heurts, des cahots, des luttes à coup de notes, de correspondances, de statistiques, nuisant à une bonne administration.

On ne voit pas d'ailleurs pourquoi distinguer matériellement le contrôle sur pièces et l'administration, ou, tout au moins, pourquoi en faire deux organismes différents. Le contrôle sur pièces ne commence pas quand l'administration finit. En matière d'assistance, le contrôleur sur pièces n'a pas à rechercher les défectuosités des services administratifs, il n'assure pas du tout le contrôle des bureaux de la préfecture. Son rôle, pour être moins étendu, n'en est pas pour cela moins productif de résultats. Il consiste à avoir une vue d'ensemble du service, mais également à entrer dans les détails de ce service, à se rendre compte notamment que les dossiers d'assistance sont bien établis, dans les conditions prescrites par les règlements, qu'ils contiennent toutes les pièces exigées et

tous les renseignements nécessaires pour permettre d'apprécier utilement les ressources du postulant. Dans ces conditions, il n'y a aucun inconvénient à ce que le contrôle sur pièces qui est de l'administration, soit exercé par le bureau même chargé de cette administration. Au contraire, le bureau, suivant lui-même toutes les affaires, engageant la correspondance, faisant les mises en demeure, proposant les recours, réclamant des compléments d'instruction, est le plus qualifié pour exercer ce contrôle, et c'est ce qu'ont compris la plupart des Administrations départementales et des Conseils généraux.

b) *Contrôle des mémoires médicaux et pharmaceutiques en matière d'assistance médicale gratuite.*

Il y a cependant à cette règle une importante exception. Pour des contrôles sur pièces d'ordres techniques, il peut être utile, il est souvent même indispensable que des techniciens interviennent. C'est le cas notamment du contrôle sur pièces des mémoires de médecins et pharmaciens produits au titre de l'assistance médicale gratuite. Pareil contrôle ne saurait être exercé uniquement par les bureaux administratifs. Le nombre exagéré des visites médicales et des prescriptions pharmaceutiques pour une maladie déterminée ne peut être vraisemblablement appréciée que par un médecin, de même la délivrance de certains médicaments coûteux ou de spécialités hors de prix ne peut être critiquée que par des médecins ou des pharmaciens. Certes, l'attention des bureaux administratifs est, avant l'intervention des techniciens, déjà appelée soit par le chiffre élevé des dépenses, soit par de suggestifs rapprochements, sur les abus éventuels ; ceci est du contrôle sur pièces, mais ce contrôle n'est complet qu'après que des médecins ou des pharmaciens, des pairs des praticiens mis en cause, ont donné un avis plus compétent.

Pour entourer ce contrôle sur pièces d'indiscutables garanties, la plupart des départements, certains, dès le lendemain même de l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, ont institué des commissions de vérifications de mémoires, dans lesquels entrent très largement des représentants du corps médical et pharmaceutique.

Généralement c'est la même commission qui examine les mémoires médicaux et les mémoires pharmaceutiques. La composition varie d'un département à l'autre ; la plupart du temps elle comprend 2 ou plusieurs conseillers généraux, l'inspecteur de l'Assistance publique, l'inspecteur départemental d'hygiène, quand il en existe un dans le département, le contrôleur sur place si c'est un fonctionnaire spécial, un ou deux représentants des syndicats médicaux. Dans les départements importants, une commission spéciale s'occupe des mémoires médicaux, une autre des mémoires

pharmaceutiques. Souvent les commissions sont aidées par des vérificateurs spéciaux, choisis dans le corps médical ou parmi les pharmaciens.

Les commissions ainsi constituées examinent les mémoires et proposent des taxations d'office. Dans certains départements elles apportent une collaboration précieuse à l'administration; d'un autre côté, les syndicats médicaux y étant représentés, les médecins intéressés acceptent sans trop de protestations les décisions prises.

Dans le Nord, notamment, la Commission de contrôle médical, composée de 6 conseillers généraux, dont 3 sont médecins, de 3 maires, de l'Inspecteur départemental des pharmacies, du Président de la fédération des syndicats médicaux et de deux médecins désignés par les syndicats tient régulièrement une séance par semaine. Des indications lui sont fournies pour les recherches des abus, notamment par la comparaison entre la dépense moyenne par assisté dans les différentes clientèles médicales; les mémoires sont réduits quand la dépense par assisté dépasse la moyenne générale; il en est de même quand, par application du barême kilométrique, le prix de la visite dépasse le taux réclamé à la clientèle ordinaire.

Cependant, dans certains départements du Sud-Est et du Sud-Ouest principalement, les commissions rencontrent une hostilité systématique des syndicats médicaux, qui revendiquent pour eux seuls le droit d'opérer pareil contrôle. Il a été relevé au cours de la tournée que par protestation contre les commissions de contrôle constituées par les Conseils généraux, certains représentants de syndicats médicaux s'abstenaient d'assister aux réunions, quoique annoncées régulièrement, et faisaient pression sur les assemblées départementales pour en obtenir la suppression. L'Inspection générale estime qu'il ne saurait être question de donner aux syndicats médicaux seuls le droit de contrôler les mémoires d'assistance médicale gratuite. Les services d'assistance médicale sont en effet des services départementaux, organisés par délibération des Conseils généraux, fonctionnant sous l'autorité et la responsabilité du Préfet; les dépenses du service sont prises en charge par les collectivités publiques, État, département, communes. Il est naturel que ces dépenses soient contrôlées par des représentants de ces collectivités, aidés par des techniciens comme c'est le cas actuellement, mais il est illogique que les contrôlés soient en même temps leurs propres contrôleurs. D'ailleurs, la loi de 1893 n'a nullement envisagé pareille prérogative accordée aux syndicats médicaux en dehors de l'administration préfectorale. Autant il est juste que des médecins fassent partie des commissions de vérifications des mémoires, autant il est rationnel que les syndicats médicaux s'y trouvent largement représentés, autant il serait exorbitant, que ce contrôle fut confié exclusivement à des groupements irresponsables, uniquement composés de confrères des praticiens mis en cause. L'exemple des départements où fonctionnent

depuis longtemps des commissions de vérification, composées comme il a été indiqué plus haut, démontre que le mode de contrôle aujourd'hui appliqué dans un très grand nombre de départements sauvegarde les intérêts des collectivités publiques, ceux des malades, ceux légitimes aussi des praticiens, et qu'il n'y a pas lieu de le modifier radicalement.

Devant la campagne menée par certains syndicats médicaux, quelques administrations préfectorales sont hésitantes, parce qu'elles ne possèdent aucune directive précise de l'autorité supérieure. Dans un département du Midi, malgré les conclusions formelles d'un expert, choisi après accord entre le médecin en cause et le service d'assistance, et qui condamnent les prétentions de celui-là, en réduisant ses honoraires des 4/5, il a été relevé plusieurs mois après qu'aucune décision ferme n'était encore prise pour diminuer d'office les mémoires à payer. La crainte du syndicat médical n'est pas pour l'administration départementale le commencement de la sagesse, elle est en tout cas la cause fréquente de son inertie.

Dans un autre ordre d'idées, il convient de signaler les difficultés occasionnées au contrôle sur pièces des mémoires médicaux par la circulaire ministérielle du 24 octobre 1925 qui, malgré l'avis du Conseil d'État du 4 novembre 1924, conseillait aux préfets de n'agir que très prudemment, quand des médecins refusent en matière d'assistance d'indiquer le nom des maladies soignées par eux, en invoquant le secret professionnel. Il a été noté que des médecins s'appuient sur ces instructions ministérielles pour ne porter sur leur mémoire aucune mention de la maladie soignée. Comment exercer un contrôle, si l'on ignore à quelle maladie s'appliquent telle visite ou telle prescription pharmaceutique? Quand le service d'assistance médicale est organisé par circonscription et qu'un médecin est spécialement désigné par le Préfet pour effectuer les visites dans les limites de cette circonscription, il est possible d'imposer aux médecins qui acceptent d'être médecins du service, l'obligation d'indiquer les maladies par eux soignées. Mais dans la plupart des départements, est appliqué le système dit du libre choix du médecin; et si tous les médecins invoquaient le secret professionnel pour ne donner aucune indication des maladies des assistés, comment ferait-on pour leur forcer la main, et que deviendrait le contrôle?

Il serait insoutenable que le secret professionnel aboutit à échapper à tout contrôle et, par conséquent, à permettre tous les abus financiers.

Si le secret professionnel existe pour le médecin, il existe aussi, dans leur service, il ne faut pas l'oublier, pour les fonctionnaires départementaux et communaux comme pour les fonctionnaires d'État. En fait ce secret est scrupuleusement respecté par les administrations publiques. Un secret qui est confié à trop de personnes n'est évidemment plus un secret; mais on ne voit pas sur quel argument sérieux peut s'appuyer un médecin qui refuse une déclaration de

maladie à un service public, alors que cette déclaration n'est exigée que dans un intérêt général et qu'elle est considérée elle-même comme confidentielle par les fonctionnaires qui la reçoivent. L'Administration supérieure devrait sur ce point prendre nettement position. Les médecins ne sont pas obligés de participer au service d'assistance médicale gratuite; dès l'instant qu'ils acceptent de faire des visites à des assistés ou de les recevoir à leur consultation, ils doivent être censés se plier aux obligations du règlement du service et la déclaration de la maladie est une obligation essentielle en vue d'assurer le contrôle; que, s'ils ne veulent pas les suivre, aucun mandatement de dépenses ne soit effectué à leur profit. L'Inspection générale croit de son devoir d'attirer sur ce point toute l'attention du Ministre du Travail et l'Hygiène; là où les commissions de vérification des mémoires médicaux et pharmaceutiques n'ont pas encore été instituées, il importe de les généraliser, mais en même temps il convient de leur donner des pouvoirs étendus et réels de contrôle sous l'autorité du Préfet.

c) *Contrôle sur place.*

A l'administration sédentaire, au contrôle sur pièces, qui se traduisent l'un et l'autre par des examens d'écritures dans les bureaux de la préfecture, au chef-lieu du département, s'oppose le contrôle sur place, qui se manifeste par des inspections dans les communes, dans les mairies, au domicile des assistés, dans des recherches de renseignements précis non contenus dans les dossiers admistratifs, dans l'examen de situations de fait.

Un tel contrôle est nécessaire, car l'Inspection générale l'a très fréquemment signalé, les admissions au bénéfice des diverses lois d'assistance ou les refus d'admission sont souvent influencés soit par une fausse interprétation des textes, soit par l'ignorance des lois et règlements, soit par des considérations de personnes, (bienveillance excessive, crainte de représailles d'ordre électoral), soit par des renseignements incomplets recueillis sur la situation des postulants. Le contrôle sur place renforce et complète le contrôle sur pièces; il est indispensable pour réprimer les abus, à la fois ceux qui consistent à développer exagérément les secours, aussi bien que ceux qui consistent à les resteindre arbitrairement. La loi de 1925 rend ce contrôle obligatoire dans les départements; le contrôle a-t-il été organisé et à quels fonctionnaires a-t-il été confié?

Les constatations de la tournée de 1926 indiquent que le contrôle est institué en fait dans presque tous les départements, et, qu'il est confié soit à des fonctionnaires spéciaux, soit à des fonctionnaires déjà spécialisés en raison de leurs fonctions (Inspecteurs, sous-Inspecteurs de l'Assistance publique), soit aux fonctionnaires qui avaient déjà dans leurs attributions le travail administratif d'application des lois d'assistances (chefs de division ou chefs de bureau des préfectures, fonctionnaires de l'Assistance publique chargés par

délibération des Conseils généraux de l'application de diverses lois d'assistance). Il importe de donner ici quelques précisions sur les avantages et inconvénients de chacun des systèmes adoptés.

d) *Fonctionnaires spéciaux.*

En général ces fonctionnaires font partie du cadre des employés départementaux; ils sont assimilés, suivant les départements, soit à un chef de division, soit à un chef de bureau. La plupart des contrôleurs ainsi nommés proviennent des employés départementaux, anciens rédacteurs, anciens chefs de bureau, anciens chefs de division. Parfois leur recrutement s'opère au concours parmi les employés de la Préfecture et des Sous-Préfectures. Ailleurs, il a été noté, comme dans un département de l'Ouest, que le contrôleur était un ancien commandant de gendarmerie, dans un du Nord-Ouest, un ancien instituteur admis après concours; l'un et l'autre s'acquittent d'ailleurs correctement de leurs fonctions et se montrent à hauteur de leur tâche.

Le contrôleur sur place, quand c'est un fonctionnaire spécial, n'est pas absorbé par d'autres travaux administratifs, et peut donner tout son temps aux inspections sur place; il peut circuler beaucoup plus qu'un autre, et son rendement doit être supérieur à celui des contrôleurs ayant, à côté du contrôle sur place, d'autres attributions.

Mais ce sont des employés départementaux provenant généralement des bureaux, souvent jalousés en raison de leur vie active et de la nature de leurs fonctions par leurs anciens collègues restés sédentaires; d'un autre côté, employés départementaux, ils n'ont pas toute indépendance vis-à-vis des conseillers généraux ou des hommes politiques du département dont, parfois, ils ont eu besoin pour se faire leur situation; enfin, originaires du département la plupart du temps, y ayant des relations de parenté ou d'amitié, ils peuvent plus aisément être accessibles aux considérations de personnes.

En fait, dans les grands départements où la tâche d'un contrôleur sur place suffit, à elle seule, en étant bien remplie, à occuper un ou plusieurs fonctionnaires, le contrôle sur place est confié à des fonctionnaires spéciaux. C'est le cas notamment du Nord, du Pas-de-Calais, de la Seine-Inférieure etc...

Dans le Nord, le contrôle sur place est confié à quatre contrôleurs sur place, résidant au chef-lieu, ayant le grade de rédacteurs et directement placés sous l'autorité du chef de division d'assistance; dans le Pas-de-Calais le contrôle est confié à un contrôleur principal ayant rang de chef de bureau, et à un contrôleur adjoint ayant rang de rédacteur, l'un et l'autre considérés comme employés normaux de la division d'assistance et placé sous l'autorité directe du chef de cette division. Dans la Seine-Inférieure, le contrôleur sur place n'a pas pour mission exclusive de contrôler les services

d'assistance; il porte le titre de contrôleur des services administratifs, et, relevant directement du Préfet, il exerce dans le cadre du département des fonctions un peu analogues à celles qu'ont le Inspecteurs Généraux des Services Administratifs, en matière d'assistance, d'hygiène sociale, de contrôle des œuvres privées, de ravitaillement municipal ou départemental, d'internement des aliénés, de fonctionnement des établissements publics d'assistance, etc... Il a le grade de chef de division, sa grande compétence dans toutes les questions qui lui sont soumises lui a conféré dans le département une réelle autorité.

Dans d'autres départements moins importants, des contrôleurs sur place spéciaux ont été créés, notamment dans la Charente, les Côtes-du-Nord, le Loiret, le Lot-et-Garonne, la Manche, la Mayenne, le Var, la Corrèze, etc... Les contrôleurs ont rang de chefs de division ou de chefs de bureau. Dans ce dernier cas, ils sont placés sous l'autorité du chef de la division d'assistance. Dans la Côte-d'Or, un contrôleur spécial est chargé du contrôle sur place de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, de l'assistance des femmes en couches, de l'assistance aux familles nombreuses; le contrôle de l'assistance médicale gratuite est confiée à l'Inspecteur départemental d'hygiène.

La subordination du contrôleur sur place au chef de la division d'assistance présente des avantages en ce qui concerne la liaison du contrôle sur place et de l'Administration, principalement pour la suite à donner aux propositions du contrôleur. Mais ce contrôle sur place se différenciant de l'Administration proprement dite, l'Inspection générale estime qu'il doit être indépendant de l'Administration. Comme elle le disait déjà en 1921, pour que le 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. Le système adopté notamment dans la Seine-Inférieure, dans le Var et dans la Corrèze, et qui consiste à mettre le contrôleur sous les ordres directs du Préfet, dont il est le délégué, paraît plus logique que celui qui fait du contrôleur sur place un simple agent de la division. Le contrôleur, en effet, a besoin d'une grande autorité morale dans l'exercice de ses fonctions, il doit être indépendant des bureaux de la Préfecture; les uns et les autres se facilitent mutuellement une tâche commune, mais cette liaison de leurs efforts n'implique pas nécessairement une subordination. L'action du contrôleur sur place n'a pas à être soumise à la volonté d'un service; il appartient au préfet seul de la diriger et de la juger.

e) *Fonctionnaires spécialisés.*

(Inspecteurs et sous-Inspecteurs de l'Assistance publique.)

Ainsi que le recommandait dès 1921 l'Inspection générale, et comme l'a conseillé la circulaire ministérielle du 11 avril 1925, le plus grand nombre des départements a estimé qu'il n'était pas indispensable de créer des emplois nouveaux de contrôleurs, et que les fonctionnaires de l'inspection de l'Assistance publique étaient mieux qualifiés que tous les autres pour exercer le contrôle des services d'assistance. En vertu des délibérations des Conseils généraux prises dans les conditions prévues par l'article 48 de la loi du 10 avril 1871, et expressément rappelées dans la loi du 9 avril 1925, en vue sans doute d'éviter tout conflit ultérieur provoqué par l'application stricte de la loi 1920 sur le personnel des préfectures, les Inspecteurs et sous-Inspecteurs de l'Assistance publique ont été chargés du contrôle sur place des lois d'assistance, notamment dans l'Ain, l'Allier, la Drôme, la Haute-Garonne, le Gers, la Nièvre, la Haute-Marne, les Hautes-Pyrénées, le Haut-Rhin, la Saône-et-Loire, la Savoie, la Seine-et-Marne, la Somme, le Tarn-et-Garonne, la Meuse, le Jura etc...

Tout d'abord cette désignation présente des avantages budgétaires. Elle économise, en effet, la dépense du traitement d'un fonctionnaire spécial; elle réduit aussi les frais de tournées, puisque les fonctionnaires de l'Inspection de l'Assistance publique effectuent déjà des tournées sur place pour les enfants assistés et les enfants protégés et qu'à l'occasion de ces tournées ils peuvent remplir des missions de contrôle.

D'un autre côté, leur recrutement par concours dont le programme porte sur les diverses lois d'assistance (et non pas seulement sur l'assistance aux enfants abandonnés et la protection du premier âge), est une garantie de leur capacité et de leur compétence professionnelle; de par leurs fonctions, les problèmes d'assistance leur sont familiers, et ils sont à même d'apporter dans ce domaine aux préfets une intelligente collaboration.

Ce sont aussi des fonctionnaires d'État. L'État, par le jeu des barèmes actuels, est plus que toute autre collectivité, intéressé à la réduction des dépenses puisqu'il y participe dans une très forte proportion. N'est-il donc pas naturel que ce soient des fonctionnaires d'Etat qui fassent sur place les enquêtes destinées à réprimer les abus, et, par suite à diminuer le montant des dépenses? De plus, nommés par le Ministre, les fonctionnaires de l'Assistance publique se trouvent placés au-dessus des contingences locales, et peuvent montrer une grande indépendance vis-à-vis des Conseils municipaux et du Conseil général. Certes, ils ont parfois, eux aussi besoin des assemblées départementales pour la fixation de leurs diverses indemnités; mais ils n'ont pas, comme les employés départementaux; à redouter outre mesure un conflit qui dresserait contre eux le Conseil général, parce qu'ils peuvent toujours quitter le département, et être nommés dans un autre poste.

Enfin, dans ces attributions pour lesquelles ils sont bien qualifiés, les Inspecteurs et sous-Inspecteurs de l'Assistance publique trouvent un moyen d'augmenter les émoluments que l'État leur donne. A cet égard, comme elle l'a fait dans le rapport d'ensemble de 1926

sur le service des enfants assistés, l'Inspection générale ne peut que se féliciter de voir ainsi subsister pour ces fonctionnaires la possibilité d'avoir un traitement global plus en rapport avec leur recrutement, licence en droit ou doctorat de médecine, leur capacité et les services qu'ils rendent.

Mais cette extension de leurs attributions présente néanmoins des inconvénients; les services de l'enfance pour lesquels ils sont rémunérés par l'État peuvent se ressentir de ce que leur activité se porte sur un travail d'un autre ordre. Absorbés par des tournées de contrôle, les Inspecteurs de l'Assistance publique peuvent négliger le service des enfants assistés, la protection du premier âge. En fait, cependant, comme il l'a été constaté dans la tournée de 1925 (voir rapport d'ensemble de 1926) dans les départements à population peu importante, les diverses fonctions sont susceptibles d'être menées de front; mais d'autre part étant indépendants des divisions de la préfecture, sous couvert du contrôle sur place de l'application des lois d'assistance, n'auraient-ils pas tendance à exagérer cette indépendance, à se dresser contre le service sédentaire chargé de l'application de ces lois? Des conflits entre inspecteurs et chefs de division ne sont-ils pas à redouter?

Cette crainte de conflits éventuels entre fonctionnaires d'État et fonctionnaires départementaux ne doit pas suffire pour écarter le système; car la pratique démontre que de pareils incidents ont leur origine plutôt dans des querelles de personnes que dans des rivalités de fonctions. Les fonctionnaires départementaux comme les inspecteurs de l'Assistance publique ont dans la plupart des cas un sentiment suffisant de leur devoir professionnel et la conscience voulue de leur responsabilité pour ne pas chercher d'eux-mêmes à limiter et à atténuer le conflit. Dans la grande majorité des cas, ils vivent en amicale intelligence, et collaborent de leur mieux à l'œuvre d'intérêt général menée par le Préfet.

f) *Fonctionnaires chargés à la fois de l'administration et du contrôle sur place.*

Avec le système en vigueur dans quelques départements, le contrôle sur place est en quelque sorte le prolongement de l'Administration. Les avantages du système sont les suivants : une liaison extrêmement étroite relie l'Administration au contrôle sur place. Chargés à la fois du contrôle et de l'Administration, les fonctionnaires, dans les attributions desquels se trouve l'application des lois d'assistance ont, au fur et à mesure de l'arrivée des dossiers ou du courrier quotidien, leur attention éveillée par certaines particularités. En gérant le service, ils se rendent compte de ses imperfections et des améliorations à apporter; ils surveillent mieux la suite à donner aux enquêtes sur place, puisqu'en revenant de tournée ils prennent eux-mêmes la plume pour engager les correspondances nécessaires; ils connaissent

les abus possibles, et avec moins de difficultés, peuvent rechercher les moyens de les réprimer.

Mais en fait, les fonctionnaires cumulant les deux attributions (administration et contrôle sur place), que ce soient des chefs de division ou des inspecteurs de l'Assistance publique comme cela existe dans quelques départements, sont trop absorbés par le travail purement administratif ou par le contrôle sur pièces. Il y a, certes, des exceptions; mais en général, ils sont pris par la direction des services, par les entrevues avec le Préfet, par la réception des élus (maires, conseillers généraux, etc.). Ils n'ont plus assez de temps pour faire un actif contrôle sur place.

Ce système est néanmoins en vigueur dans le Doubs, dans l'Indre, où le chef de la division de l'assistance est en même temps contrôleur sur place, dans l'Aveyron, le Puy-de-Dôme, l'Indre-et-Loire, où l'inspecteur de l'Assistance publique est chargé de l'application et du contrôle de toutes les lois d'assistance. Dans les Vosges, le chef de la division de l'assistance est en même temps contrôleur sur place, et, également secrétaire général de l'Office départemental des mutilés.

DEUXIÈME PARTIE

Dépenses occasionnées par le contrôle.

Les dépenses occasionnées par le contrôle rentrent dans les dépenses d'administration départementale donnant lieu à participation financière de l'État, le département supportant seul, à l'exclusion des communes la charge de l'autre partie. Toutes ces dépenses figurent, au budget départemental, au chapitre relatif à l'application de chaque loi d'assistance, mais elles sont inscrites sous la rubrique « Frais d'administration et de contrôle du service dans le département », et se confondent avec les frais d'administration.

Il y aurait cependant intérêt à faire apparaître, à part les dépenses de contrôle sur place proprement dit, pour qu'il soit possible de se rendre compte à première vue de l'importance du contrôle et de son activité; d'autant, comme il vient d'être indiqué, que le contrôle sur place ne doit pas se confondre avec l'administration du service.

Les dépenses relatives au contrôle sur place sont de deux sortes : les unes fixes, et dont le montant exact est inscrit au budget départemental et correspondant soit au traitement donné au fonctionnaire spécial chargé des fonctions de contrôleur, soit à l'indemnité forfaitaire attribuée aux fonctionnaires chargés du contrôle sur place, en plus de leur travail ordinaire. (chefs de division ou inspecteurs de l'Assistance publique.)

Les autres, dont le montant budgétaire est fixe, mais qui peuvent rester en deçà de ce montant, correspondent aux déplacements réels effectués par les contrôleurs et sont destinées à

rembourser les frais de transports ou de séjour provoqués par leurs inspections et leurs tournées.

a) *Traitements et indemnités forfaitaires.*

Les traitements, quand il s'agit de fonctionnaires spéciaux chargés du contrôle, varient d'un département à un autre ; ils sont cependant en général égaux à ceux du grade de l'emploi départemental auquel les contrôleurs sont assimilés.

Dans la Charente, le contrôleur ayant rang de chef de division touche un traitement normal de 18. 000 francs ; dans la Corrèze, le contrôleur, ancien secrétaire de sous-préfecture, reçoit 10. 000 francs ; dans les Côtes-du-Nord, assimilé à un chef de division de 1re classe, il a un traitement annuel de 20. 000 francs ; dans le Loiret, son traitement est celui d'un chef de division ; dans la Côte-d'Or celui d'un chef de bureau ; dans le Lot-et-Garonne les contrôleurs ont le traitement des chefs de bureau de la préfecture, auxquels s'ajoutent des indemnités annuelles de fonctions de 1.100 francs pour le contrôleur principal, de 500 francs pour le contrôleur adjoint ; dans la Manche, le traitement du contrôleur n'est que de 7.500 francs par an ; dans la Mayenne, le contrôleur assimilé à un chef de bureau, reçoit par an 13.300 francs ; au-dessus de lui, le chef de division d'assistance prend le titre de directeur du Contrôle et reçoit une indemnité annuelle de 200 francs ; dans le Nord, les contrôleurs ont le grade de rédacteurs de préfecture et bénéficient du traitement afférent à l'emploi ; dans le Pas-de-Calais, l'un est chef de bureau, l'autre rédacteur et tous deux ont également le traitement de l'emploi ; dans la Seine-inférieure, le contrôleur des services administratifs reçoit le même traitement que les chefs de division, soit 24.000 francs, auxquels s'ajoutent 2. 000 francs d'indemnité de fonctions ; le contrôleur des services d'assistance du Var, par contre, touche seulement 12. 000 francs qui peuvent être portés, pour avancement à 15. 000 francs, etc...

On voit que la plus grande diversité règne dans la fixation des traitements des contrôleurs sur place, et que les traitements ont été établis presque partout en considération des personnes appelées à l'emploi, sans que l'importance de la population assistée, les difficultés matérielles du travail de contrôle aient été envisagées. Il semble qu'il serait plus rationnel dans les départements où s'impose la création d'un emploi spécial ou de plusieurs emplois de contrôleurs sur place, de fixer un quantum de traitement, intermédiaire, par exemple, entre celui de chef de bureau et celui de chef de division, et égal, pour le chef de service à celui de chef de division. L'écart de traitement d'un département à un autre ne serait plus que celui existant dans les diverses échelles de traitement des employés départementaux ; et comme dans la plupart des départements est appliquée aujourd'hui l'échelle dite : échelle Aubert, les différences se trouveraient dans l'ensemble moins apparentes.

L'État, qui dit son mot à propos de la fixation des traitements des employés départementaux puisqu'il participe aux dépenses, a également le droit d'intervenir quand il s'agit de créer des emplois nouveaux dont la charge financière lui incombe en grande partie, et de déterminer le traitement afférent à cet emploi. Des directives précises auraient pu, au moment de l'application de la loi de 1925, être données aux préfets et aux assemblées départementales.

Les indemnités forfaitaires qui, elles, correspondent à la rémunération d'un travail supplémentaire exigé des fonctionnaires déjà payés pour d'autres fonctions (inspecteurs de l'Assistance publique ou chefs de division), sont variables suivant le département.

Dans l'Ain, l'inspecteur de l'Assistance publique touche une indemnité annuelle de 2.000 francs, le sous-inspecteur 1. 500 francs ; dans la Haute-Garonne, l'inspecteur et le sous-inspecteur 1. 000 francs d'indemnité annuelle ; dans le Gers, l'inspecteur 6.500 francs, le sous-inspecteur 3.400 francs ; dans la Nièvre, l'inspecteur 5.100 francs, le sous-inspecteur 2. 550 francs ; mais ces indemnités sont exclusives de tous frais de déplacement. Dans les Hautes-Pyrénées, 3.500 francs sont donnés à l'inspecteur et 1. 500 francs au sous-inspecteur ; dans le Haut-Rhin l'inspecteur et le sous-inspecteur touchent à titre d'indemnité la différence existant entre leur traitement d'État et le traitement départemental de chef de division pour le premier, de chef de bureau pour le second ; dans la Savoie l'inspecteur reçoit une indemnité forfaitaire de contrôle de 4.500 francs, le sous-inspecteur de 3. 000 francs ; dans le Saône-et-Loire, l'inspecteur touche 4. 500 francs et le sous-inspecteur 3. 000 francs ; dans la Seine-et-Marne, l'inspecteur 4. 000 francs, dont 2. 100 francs pour l'hygiène publique, soit 1. 900 francs pour l'assistance seule, le sous-inspecteur 1. 500 francs, dont 800 fr. pour l'hygiène publique, soit 700 francs pour le contrôle d'assistance ; dans la Somme l'inspecteur 6. 000 francs, le sous-inspecteur 2. 000 fr. ; dans le Tarn-et-Garonne l'inspecteur reçoit 6. 600 francs comme contrôleur départemental mais sur cette somme 1. 200 francs correspondent au contrôle sur place des ressources des aliénés et de leurs familles ; dans la Vienne, l'indemnité versée au titre du contrôle est de 2. 000 francs pour l'inspecteur ; dans l'Yonne l'inspecteur reçoit 6. 500 francs, le sous-inspecteur 4. 800 francs, etc... Par contre dans l'Allier, dans la Haute-Marne, dans la Drôme, etc..., aucune indemnité n'est donnée à ces fonctionnaires.

Dans les départements où le contrôle et l'administration sont réunies dans les mêmes mains, les indemnités de contrôle sur place proprement dit sont variables. Pour les inspecteurs de l'Assistance publique, elles se confondent avec les indemnités de direction des services supplémentaires qui leur sont confiés (c'est le cas par exemple de l'Aveyron et du Puy-de-Dôme) ; pour les chefs de division d'assistance en général, aucune indemnité forfaitaire n'est

établie (Doubs, Indre,) ou bien elle se confond avec les frais de déplacements. Cependant, dans les Vosges, outre les frais de tournées nettement spécifiés, à côté de son traitement normal de chef de division, le contrôleur touche un forfait annuel de 1.480 francs auxquels s'ajoutent 1.800 francs de travaux supplémentaires.

Sans qu'il soit besoin d'insister davantage, on voit que, ici encore, les indemnités ont été fixées d'après la situation personnelle dans le département, des fonctionnaires intéressés. L'importance du service n'entre pas en cause puisque, dans certains départements et non des moindres, les indemnités forfaitaires au titre du contrôle sur place sont inférieures à celles versées dans les départements de population moindre. Sur ce point aussi, des indications précises auraient utilement guidé les administrations départementales, d'autant que l'État intervient pour une grande part dans le paiement des indemnités.

En tout cas, dès l'instant que des travaux supplementaires sont exigés des fonctionnaires en dehors de leurs attributions normales, il est légitime que ces travaux soient rémunérés Ils sont d'ailleurs souvent de nature très délicate ; les contrôleurs sur place qui effectuent consciencieusement leurs missions, ne sont pas toujours bien accueillis par les assistés ou leurs familles, voire même par certaines municipalités ; il est équitable dès lors de compenser sous une forme pécuniaire le labeur qui leur est demandé ou les ennuis qui peuvent en résulter. Les départements et l'État y ont leur intérêt, puisqu'ainsi est évitée la création d'emplois nouveaux et que les indemnités à verser sont toujours de beaucoup inférieures aux traitements pleins que nécessiteraient ces emplois. L'Inspection générale se plait à reconnaître que la grande partie des assemblées a compris la nécessité de donner aux contrôleurs des indemnités forfaitaires, en dehors même des frais de déplacements et de séjour ; et que très rares sont celles ayant fait exception.

b) *Frais de déplacements et de séjour.*

Si les contrôleurs sur place ne recevaient qu'un traitement ou que des indemnités forfaitaires, si leurs frais de voyage et leurs frais de séjour en dehors de leur résidence devaient être pris sur leur traitement ou sur le forfait correspondant au travail exigé, ils n'auraient pas un grand désir de circuler. Pour qu'un fonctionnaire d'un corps de contrôle puisse se déplacer souvent, puisse montrer du zèle et de l'activité dans l'exercice de ses fonctions, il faut que les diverses sorties, nécessitées par le service, ne lui restent pas à charge ; il faut que lui soient versés des frais de voyage ou des frais de séjour. Les frais doivent correspondre aux déplacements réels effectués par le contrôleur.

La plupart des départements en ont prévu à leur budget. Deux systèmes toutefois, ont été relevés au cours de la tournée.

Parfois, les contrôleurs touchent une indemnité forfaitaire de frais de déplacements ; cette indemnité varie suivant les départements, elle est notamment de 6.000 francs dans la Charente, de 4.800 francs dans le Lot-et-Garonne, de 2.150 francs dans le Tarn-et-Garonne, etc...

On apercoit facilement le défaut de pareil système ; le contrôleur n'a pas intérêt à sortir souvent, par ce qu'il peut espérer, en n'épuisant pas la somme entière mise à sa disposition, faire sur le montant un certain bénéfice. D'autre part, plus il sort en tournée, plus il montre d'activité, plus vite il épuise son indemnité, et un moment vient où, si une affaire importante et urgente l'appelle dans une commune du département autre que sa résidence, les frais de cette sortie seront à sa charge personnelle.

Ainsi s'explique-t-on que dans certains des départements où une indemnité forfaitaire annuelle de déplacements est donnée, les contrôleurs sur place ne partent qu'exceptionnellement en tournée et bornent la plupart du temps leur activité à des travaux de bureaux, comme il a été relevé par l'Inspection générale.

Plus rationnel est le système adopté par beaucoup de départements et qui consiste à rembourser le contrôleur des frais occasionnés par ses déplacements, sur production de justifications et suivant un tarif fixé d'avance. Avec pareil système, le contrôleur n'hésite pas à se déplacer, ce qui est tout à l'avantage du service ; d'autre part, le préfet et le Conseil général peuvent se rendre compte dans de meilleures conditions de l'activité des contrôleurs puisque ceux-ci, à toute demande de remboursement, joignent la justification de leurs déplacements.

Les frais ainsi remboursés sont de deux sortes ; frais de voyage proprement dits, et frais de séjour (repas, coucher). Ils sont fixés dans chaque département au gré des Conseils généraux, et sur ce point encore une extrême diversité a été relevée.

Dans l'Ain, une somme de 24 francs est donnée par jour au contrôleur, englobant à la fois frais de voyage et frais de séjour. Dans l'Allier, les frais de séjour sont de 30 francs par jour, 16 francs par demi-journée, le chemin de fer est remboursé à raison de 0 fr. 30 par kilomètre, le déplacement par voie de terre, 3 francs par kilomètre. Dans la Corrèze, l'indemnité journalière est de 30 francs par journée avec découcher, 20 francs par journée sans découcher, 10 francs par demi-journée, l'indemnité kilométrique est de 0 fr. 25 par voie ferrée, 1 fr. 25 par voie de terre. Dans la Côte d'Or l'indemnité journalière est de 20 francs, l'indemnité kilométrique de 0 fr. 32 en chemin de fer et 1 fr. 50 par transport hippomobile, 1 fr. 75 par transport automobile ; dans les Côtes-du-Nord, indemnité journalière 7 francs par repas et 7 francs par coucher, indemnité kilométrique 0 fr. 20 en chemin de fer et 0 fr. 75 en voiture ; dans l'Eure-et-Loir, indemnité journalière 25 francs, indemnité kilométrique, chemin de fer en deuxième classe, transport par terre,

1 franc par kilomètre ; dans la Haute-Garonne, indemnité journalière 30 francs, chemin de fer en deuxième classe, transport en automobile, 1 fr. 50 au kilomètre ; dans le Gers, le kilomètre parcouru est remboursé à raison de 1 fr. 20 quel que soit le mode de locomotion, et ce prix constitue un forfait englobant frais de nourriture et de séjour ; dans le Loiret, l'indemnité journalière est de 25 francs, le kilomètre est payé 0 fr. 50 ; dans la Manche indemnité journalière de 23 francs, kilométrique 0 fr. 40 ; dans la Mayenne, indemnité journalière 19 francs, kilométrique 1 franc par voie de terre, et en deuxième classe par voie ferrée ; dans le Nord, indemnité journalière de 20 francs avec déplacement compris ; dans le Pas-de-Calais, indemnité journalière 25 francs, chemin de fer en deuxième classe ; Aveyron, 18 francs par jour, chemin de fer en deuxième classe et par voie de terre, 0 fr. 75 au kilomètre ; Hautes-Pyrénées, 15 francs par jour, transport en deuxième classe ; Haut-Rhin, 25 francs par jour, transport en première classe pour l'inspecteur, deuxième classe pour le sous-inspecteur, 1.75 par kilomètre en automobile mais alors, sans indemnité de frais de séjour ; Savoie, 20 francs par jour, chemin de fer en première classe, 0 fr. 75 le kilomètre parcouru par voiture publique, 1 fr. 50 le kilomètre parcouru par transport individuel (à pied, à bicyclette, en automobile, etc...). En Saône-et-Loire, indemnité journalière de 30 francs, chemin de fer en deuxième classe, 1 franc le kilomètre en automobile ; en Seine-Inférieure, 20 francs par jour, le transport en première classe par voie ferrée, et à 1 fr. 25 par kilomètre de voie de terre ; dans la Somme, 24 francs par jour, le transport par chemin de fer en deuxième classe, et par voie de terre à 1 fr. 25 le kilomètre ; dans le Var, 30 francs par jour, 0 fr. 20 le kilomètre par voie ferrée, 1 fr. 85 par automobile, etc...

Cependant, certains départements ne donnent à leur contrôleur aucune indemnité spéciale de frais de tournées ; leurs frais de déplacements sont pris sur l'indemnité globale qui leur est allouée, c'est le cas notamment de la Nièvre, de la Seine-et-Marne, de l'Yonne. Sans doute les assemblées départementales ont-elles pensé que le contrôleur allant dans les communes pour les services d'enfants assistés et protégés n'ont pas besoin de frais de déplacements, mais en fait, il arrive que les services normaux d'inspection de l'Assistance publique n'ont pas des enfants placés dans toutes les communes du département. Est-ce à dire que dans les communes où il n'y a ni enfants assistés, ni enfants protégés, le contrôle sur place ne doive pas fonctionner ? Il y a là une lacune grave qui mérite d'être comblée.

Le cumul des frais de tournée perçu par les inspecteurs, au titre des enfants assistés ou protégés, avec les frais perçus au titre du contrôle des lois d'assistance, n'offre en fait, qu'une importance relative, d'autant que les premières de ces allocations sont exclusivement forfaitaires et que les autres pourraient être payées sur justification. Au surplus, là où les contrôleurs ne reçoivent pas de frais spéciaux de tournées, l'expérience démontre qu'ils ne témoignent

d'aucune activité extérieure. L'administration des services d'assistance se ressent de l'économie ainsi réalisée, plus apparente qu'effective.

Cette situation ne saurait cependant légitimer le fait relevé dans un département du bassin de la Seine où l'inspecteur contrôleur, et n'ayant en réalité exercé aucun contrôle sur place, s'est fait attribuer, en plus de son indemnité forfaitaire de fonctions, celle prévue pour le sous-inspecteur dont l'emploi était resté vacant durant l'année.

Dans un département de l'Est, le contrôleur ne recoit ni allocations forfaitaires, ni indemnités journalières de déplacements ou de séjour ; il est payé à raison du travail effectué 4 francs par assisté visité et par foyer visité, 50 francs par hôpital-hospice inspecté, 20 francs pour les petits établissements. Des frais de tournées ne lui sont versés qu'à l'occasion de missions spéciales (25 fr. par jour, 1 fr. par kilomètre, 0,20 en chemin de fer.

Ce système, qui, à première vue parait séduisant, n'est cependant pas à recommander quoiqu'il rémunère le contrôleur selon le rendement. Une tournée dans une ville où les assistés sont rapprochés et ou, dans une même journée, un grand nombre peut être vu rapportera en effet d'avantage au contrôleur qu'une tournée dans une commune rurale, aux habitations écartées, et où cependant le travail sera plus pénible. Il encourage les contrôleurs à se rendre de préférence dans les villes et les gros bourgs et à négliger les communes rurales.

Dans de très rares départements, des automobiles sont mises à la disposition des contrôleurs (Indre-et-Loire, notamment), parfois les contrôleurs possèdent des voitures particulières ou des motocyclettes. Dans ce dernier cas, les tarifs kilométriques suffisent généralement à rembourser les déplacements rapides ainsi effectués dans l'intérêt du service. C'est ce qui a été constaté, notamment dans la Haute Garonne, le Gers, le Loiret, la Saône-et-Loire, etc.. Quelques départements ont même versé aux contrôleurs des indemnités forfaitaires pour l'entretien de leurs voitures (Haut-Rhin). A noter dans le Pas-de Calais, où le contrôleur circule en motocyclette, la combinaison arrêtée, pour faciliter ses déplacements : le contrôleur perçoit une indemnité annuelle d'entretien et d'amortissement de sa machine fixée à 500 francs, il touche de plus 5 francs d'essence par commune visitée avec maxima fixé à 10 francs par jour, les frais kilométriques à part bien entendu. Ce système limite les déplacements contrairement à ce qui en était attendu ; quand le contrôleur a visité 2 communes dans sa journée, il n'a pas intérêt à continuer sa tournée, puisque, s'il aborde une autre commune il n'est plus rémunéré de ses frais d'essence.

Dans un département de l'Est, la tournée de 1926 a permis de relever qu'une carte de circulation de parcours gratuit sur l'ensemble du réseau était délivrée depuis plusieurs années au contrôleur départemental. Cette carte, dont le prix était en 1926 de

près de 4.000 francs coûte avec le relèvement actuel des tarifs 7.590 fr.; il est difficile de croire qu'une carte limitée au département seul où exerce le contrôleur n'aurait pas coûté moins cher. D'autres part, il n'est pas douteux qu'en payant au contrôleur les déplacements réellement effectués pour le service par voie ferrée, une importante économie aurait été réalisée. Trés rares sont, en effet les départements où la dépense de transports en chemin de fer atteint 2.000 fr. par an ; et encore convient-il d'ajouter que le contrôleur du département visé est chef de division, chef en même temps d'un important service annexe, et ses jours de sortie pour le contrôle sur place sont certainement limités. Si le département veut faire une libéralité à ce fonctionnaire, qu'il le fasse sur ses ressources personnelles. mais l'Etat ne saurait, comme il le fait aujourd'hui, participer à pareille dépense répartie principalement sur l'assistance aux vieillards et sur l'assistance aux femmes en couches. Au 1er janvier 1926, la carte coutait 3.896 fr. 75, répartie ainsi :

	fr.	c.
Crédit d'assistance médicale gratuite...	324	77
Assistance aux vieillards.....	1.299	09
Familles nombreuses	549	54
Femmes en couches.....	1.623	35

c) *Imputation des dépenses.*

Sur quels crédits sont imputés ces diverses dépenses ?

1° *Traitements des fonctionnaires spéciaux.*

Les traitements des fonctionnaires spéciaux appelés aux emplois de contrôleurs sont presque toujours imputés sur les crédits des lois d'assistance intéressées (loi du 15 juillet 1893, loi du 14 juillet 1905, loi du 17 juin 1913, loi du 14 juillet 1913). La répartition de la part à faire supporter au budget de chaque loi est effectuée parfois d'après l'importance du budget, parfois au petit bonheur.

Dans les Côtes-du-Nord, le traitement est réparti par parts égales sur les quatre lois d'assistance obligatoire; dans l'Eure-et-Loir, traitements et frais de déplacements, atteignant en tout 26.000 francs sont répartis à raison de 7.500 francs sur les crédits d'assistance médicale gratuite, 8.600 francs sur les crédits d'assistance aux vieillards, 2.700 francs sur les crédits d'assistance aux femmes en couches, 7.400 francs sur les crédits d'assistance aux familles nombreuses ; dans le Loiret, le traitement est réparti par quart sur chacune des lois d'assistance.

Par contre dans la Seine-Inférieure, l'ensemble du service du contrôle fait l'objet d'un seul crédit, chapitre 4 article 5 du budget départemental, ce qui semble plus logique.

Il semble que, sur ce point, une mesure générale devrait être prise. En imputant sur le crédit d'application des lois d'assistance les dépenses de traitements des contrôleurs, on est obligé de faire intervenir divers barêmes en vue d'établir la quote part de l'Etat et des départements : on complique ainsi la comptabilité. La situation des contrôleurs, fonctionnaires spéciaux, là où il en existe, est de tout point assimilable à celles des autres employés départementaux affectés aux services d'assistance. Ils font partie les uns et les autres du personnel départemental dont ils possèdent le statut, ils doivent rentrer dans le cadre départemental, et toutes les dépenses de leurs traitements logiquement doivent ressortir non pas au crédit d'application de la loi d'assistance, mais plutôt au crédit du personnel des préfectures.

Si la loi ne 1920 a une portée générale, il n'y a pas à constituer parmi les employés départementaux des employés de deux catégories, du moins au point de vue financier, ceux payés au titre de la loi de 1920 et ceux payés au titre des diverses lois d'assistance. Comme elle l'a déjà demandé à plusieurs reprises, l'Inspection générale insiste encore pour que cette question soit mise à l'étude entre les ministères intéressés et pour qu'elle soit enfin résolue.

2° *Indemnités forfaitaires et frais de déplacements et de séjour.*

Les dépenses occasionnées par le paiment d'indemnités forfaitaires aux contrôleurs quand ils exercent d'autres fonctions, les dépenses des indemnités de déplacements ou de séjour sont imputées toujours sur le crédit d'application des lois d'assistance.

Une répartition est faite entre ces diverses lois parfois d'après l'importance du budget et le nombre des assistés, parfois aussi au hasard. Dans un autre ordre d'idées, des maxima sont établis, pour les frais de déplacements et de séjour, ceci en vue de limiter les dépenses.

Dans l'Ain il est inscrit pour le contrôle sur place: Pour l'assistance médicale 3.100 francs; pour l'assistance aux vieillards 4.000 francs ; pour l'assistance aux familles nombreuses 3.200 fr. ; pour l'assistance au femmes en couches 1.726 francs. Dans l'Allier, pour l'assistance aux vieillards 2.000 francs; pour l'assistance aux femmes en couches et aux familles nombreuses 1.000 francs.

Dans la Côte-d'Or, le contrôle de l'assistance aux vieillards, aux familles nombreuses, aux femmes en couches ne dispose que de 2.400 francs pour ses frais de déplacements ; les tournées s'arrêtent quand le crédit est épuisé.

Dans les Côtes-du-Nord les indemnités de déplacements et de séjour nécessitent l'inscription au budget de 8.000 francs répartis également entre les lois d'assistance. Dans la Corréze, 8.000 francs répartis de la même façon. Dans l'Eure-et-Loir, 10.000 francs. Dans le Loiret , 10.000 francs répartis ainsi: 2.000 francs assistance médicale gratuite; 2.000 francs assistance aux familles

nombreuses ; 3.500 francs assistance aux femmes en couches et 3.500 assistance aux vieillards. Dans la Mayenne, 3.000 francs. Dans le Haut-Rhin, les 13.000 francs de dépenses de contrôle sont pris principalement sur les crédits d'assistance aux femmes en couches et d'assistance aux familles nombreuses. Dans la Savoie, 1.300 francs sont pris sur l'assistance médicale ; 2.900 sont pris sur l'assistance aux vieillards ; 1.500 francs sur les familles nombreuses ; 1.300 sur les femmes en couches ; à ce chiffre, il faut ajouter : 1.500 francs pris au titre de la loi du 15 juin 1902 (hygiène publique). Dans la Saône-et-Loire, 27.000 francs destinés au contrôle sur place sont pris sur chacune des lois par parts égales. Dans les Vosges, les dépenses du contrôle sur place sont réparties dans les proportions suivantes : 1/12 sur l'assistance médicale, 4/12 sur l'assistance aux vieillards, 4/12 sur l'assistance aux familles nombreuses, 3/12 sur l'assistance aux femmes en couches.

Comme ces quelques exemples l'indiquent, aucune règle unique n'est adoptée pour la fixation des dépenses aussi bien que pour la répartition de ces dépenses au prorata des budgets ; chaque service a déterminé les chiffres qui lui ont paru raisonnables et adopté le système qui lui a semblé le mieux convenir au département. Exceptionnels sont les budgets départementaux dans lesquels la répartition a été faite d'après le nombre des assistés à visiter, ou d'après l'importance financière de chaque service. Cependant il faut remarquer que les services d'assistance aux vieillards et d'assistance aux familles nombreuses sont en général plus lourdement chargés que les services d'assistance médicale gratuite qui, cependant, accusent des dépenses très élevées. Sans doute, pour l'assistance aux femmes en couches, peut-on considérer que le contrôle doit être moins strict puisqu'il s'agit après tout d'une mesure générale de protection de la maternité rendu indispensable par l'affaisement de la natalité ; mais pour l'assistance médicale gratuite, on ne voit pas trop quel argument milite pour ce régime de faveur, à moins toutefois qu'il ne soit acquis par les assemblées départementales que c'est un service où les abus sont relativement peu nombreux en raison de la participation financière plus importante des communes, à moins aussi que ce soit parce que, en fait, l'État participe dans de moindres proportions aux dépenses d'administration et de contrôle.

Les imputations des dépenses aux divers articles du budget, sous réserve de ces observations, sont faites dans des conditions généralement régulières. Toutefois, quelques anomalies ont été notées au cours de la tournée. C'est ainsi que, dans un important département du Nord de la France, il a été constaté que l'Inspecteur départemental d'hygiène était payé pour une moitié sur le crédit des frais d'administration et de contrôle d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, alors qu'en fait il ne s'occupe nullement de ce service et est spécialisé dans l'hygiène générale et sociale.

CHAPITRE II

Fonctionnement du contrôle.

Pour étudier le fonctionnement du contrôle, il faut au préalable en fixer les attributions, ensuite examiner de quelle manière elles sont remplies par les fonctionnaires chargés du service. Une première partie de ce chapitre sera consacrée au contrôle sur pièces ; trois autres viseront le contrôle sur place, une traitera des attributions du contrôle sur place, une autre des tournées générales et des missions spéciales des contrôleurs, une dernière enfin de la suite donnée aux diverses enquêtes des contrôleurs.

PREMIÈRE PARTIE

CONTROLE SUR PIÈCES

Il a été dit, à propos de l'organisation du contrôle sur pièces, que ce contrôle ne se différenciait pas, en fait, de l'administration proprement dite, et que les bureaux chargés de l'application même des lois d'assistance étaient les mieux qualifiés pour l'exercer.

Le contrôle sur pièces consiste en effet dans l'examen de dossiers et de documents. Il examine si les dossiers sont bien constitués dans les formes prescrites par les instructions réglementaires, s'ils contiennent les pièces et renseignements divers exigés. Il consiste aussi à se rendre compte des conditions dans lesquelles l'admission à l'assistance a été prononcée ou rejetée, et dans lesquelles les modes d'assistance, là où il y a le choix (allocation ou hospitalisation, secours médicaux à domicile ou transfert à l'hôpital) ont été attribués, des conditions dans lesquelles les taux des allocations ont été fixés, et dans lesquelles l'appréciation des ressources des postulants a été effectuée. Il doit voir, enfin, si les dépenses engagées de ce chef l'ont été de façon régulière (admissions d'urgence, hospitalisations, frais médicaux et pharmaceutiques, allaitement maternel, etc...).

Le rôle du contrôle sur pièces est très étendu puisqu'il s'exerce à l'occasion de toutes les affaires administratives touchant l'application des lois d'assistance, et qu'en fait l'examen de toute pièce relative à l'assistance est, qu'on le veuille ou non, du contrôle sur pièces.

Les investigations opérées par l'Inspection générale au cours de la tournée 1926, permettent d'affirmer que ce contrôle sur pièces est exercé, avec beaucoup de soin, dans la plupart des départements par les bureaux administratifs (divisions ou services d'inspection de l'assistance publique) chargés d'appliquer les lois d'assistance.

Les dossiers sont généralement constitués avec méthode et précision, et contiennent toutes pièces exigées par les lois et règlements, ainsi que les renseignements susceptibles d'éclairer l'administration. Les mairies, malgré tout le travail que leur cause l'application des lois d'assisance, se conforment aux instructions officielles et font preuve à cet égard d'une bonne volonté manifeste. Les renvois de la préfecture aux mairies pour complément d'instruction sont rares dans beaucoup de départements.

Cependant, il a encore été noté dans quelques départements que les dossiers des assistés n'étaient pas complets, que des pièces essentielles manquaient, que, par exemple, on se contentait d'une affirmation des enfants déclarant qu'ils ne pouvaient venir en aide à leurs parents, sans faire certifier cette déclaration par le maire de leur résidence et sans la faire compléter par la production du rôle des impôts; qu'ailleurs on n'exigeait que le rôle des impôts payés par le postulant ou la postulante à l'assistance, sans fournir celui du conjoint; que des cumuls étaient tolérés; que des décès d'enfants pour l'assistance aux familles nombreuses n'étaient pas ponctuellement notés; que des renseignements sur la situation des enfants étaient incomplets, etc.

Le classement des dossiers est également presque partout effectué dans de bonnes conditions. Toutefois, certaines préfectures ont l'habitude de renvoyer dans les mairies les dossiers des postulants une fois ceux-ci admis au bénéfice de l'assistance. Il arrive alors que les maires en dispersent les pièces les composant (bulletins de naissance, extraits des impositions, etc...) et quand les contrôleurs en demandent communication, on ne leur représente que des pièces isolées. Dans une commune d'un département Sud-Est, lors d'un sondage effectué par un Inspecteur général, le maire, en fait de dossiers, n'a pu remettre que des documents hétéroclites. Pour un assisté dont l'admission remontait à plusieurs années, la seule pièce constituant le dossier était une enveloppe usagée sur laquelle était simplement inscrit le nom de l'intéressé. Comment, dans de pareilles conditions, les fonctionnaires du contrôle seraient-ils à même de remplir leurs fonctions, privés des indications que renferment les dossiers sur la situation des assistés ?

Les dossiers d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, d'assistance aux familles nombreuses et aux femmes en couches, établis par les soins des mairies doivent être conservés dans les bureaux de la préfecture. Peut-être serait-il utile de rappeler cette prescription aux administrations qui l'ont oubliée.

La vérification des mémoires des médecins, des pharmaciens, des sages-femmes, pour l'application de la loi d'assistance médicale gratuite, est en général effectuée avec beaucoup d'ordre par les services; l'action de ces derniers est renforcée soit par des vérificateurs pharmaciens, soit par les commissions spéciales de

vérifications dont il a été parlé plus haut. D'importantes réductions de dépenses ont été faites à la suite de l'intervention du contrôle sur pièces, dans quelques départements; par exemple, 22.211 francs sur une somme totale de 166.305 francs dans un département de l'Est; 13.000 francs dans un département du Centre, etc.

Cependant, il a été constaté que parfois le contrôle sur pièces est insufisant. C'est le cas notamment d'un département de l'Ouest où es réductions des mémoires ne dépassent pas 1.000 francs par an et où le travail de vérification donne lieu au paiement de 3.000 francs d'indemnités à 9 employés (3 du bureau de l'assistance, 6 du bureau de la comptabilité); c'est le cas aussi, de départements de l'Est et du Midi, où la commission spéciale de vérification n'est pas réunie chaque année, et encore n'examine-t-elle que les cas douteux.

En raison de l'augmentation constante des dépenses médicales et pharmaceutiques, la question de la vérification des mémoires médicaux et pharmaceutiques présente un intérêt particulier. De commune à commune, d'un canton à l'autre, on constate en effet des différences qui ne s'expliquent, ni par le nombre des assistés soignés, ni par les difficultés spéciales de communication ou la longueur des distances parcourues. Un autre sujet d'étonnement pour un observateur impartial résulte, non seulement des chiffres élevés de certains mémoires, mais, de la constance du taux des dépenses; il a été relevé à plusieurs reprises que certains médecins dressent des notes d'honoraires égales pour chaque trimestre et cela chaque année.

Une vérification soigneuse des bons de visites, et des ordonnances médicales permet au service départemental d'assistance médicale de réaliser des économies sérieuses. que les abattements portent sur des décomptes excessifs de kilomètres parcourus, sur des erreurs de tarification, sur des fournitures, de spécialités ou de produits de luxe, non autorisées par le règlement, sur une exagération manifeste des visites eu égard à la maladie, sur l'abondance des produits délivrés au vu des ordonnance, etc., ou que les réductions soient décidées parce que les personnes vues par le médecin n'étaient pas régulièrement inscrites sur les listes d'assistance, parce que les bons de visites ou de consultation n'étaient pas joints au mémoire, etc.. En vue d'éviter des des abus faciles, une attention vigilante s'impose dans ce domaine.

DEUXIÈME PARTIE

ATTRIBUTIONS DU CONTRÔLE SUR PLACE

Les attributions du contrôle sur place ont été rarement définies, soit par des arrêtés préfectoraux organisant ce contrôle, soit à l'occasion des délibérations des Conseils généraux statuant sur les propositions des préfets. C'est une constatation effectuée très fréquemment au cours

de la tournée, que les arrêtés instituant le contrôle se bornent à indiquer en terme très généraux. « Il est créé dans le département de.....un service de contrôle sur place d'application des lois d'assistance.....Ce service est confié à.....»

Les attributions du contrôleur ne sont pas délimitées; son rôle en marge de l'administration proprement dite, n'est pas fixé ;et dans ces conditions, le contrôleur n'est appelé à faire, que ce que le bureau administratif veut bien lui demander de faire.

Par contre, certains départements possèdent à cet égard des arrêtés préfectoraux très complets. Dans la Haute-Marne, un arrêté du 10 janvier 1923, par conséquent bien antérieur à la loi de 1925, pris en conformité d'une délibération du Conseil général du 21 septembre 1922 dispose :

« Le contrôle est chargé :

« Pour toutes les lois d'assistance d'examiner les listes à la mairie; de rectifier les interprétations erronées ; de recueillir à domicile des renseignements sur les familles admises aux secours ; de vérifier si les personnes inscrites sur les listes se trouvent bien dénuées de ressouces et si elles n'en dissimulent pas. »

De plus, pour chaque loi d'assistance un programme spécial est imposé :

1° Pour l'assistance médicale gratuite, visiter les hôpitaux, veiller à ce que les incurables ne restent pas au compte du service de l'assistance médicale gratuite ; vérifier les conditions d'admission, la durée des hospitalisations, l'existence de personnes tenues à la dette alimentaire ;

2° Pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, visiter les hospices, examiner si l'incapacité des incurables est réelle, rechercher s'il n'existe pas de parents tenus à la dette alimentaire ;

3° Pour l'assistance aux familles nombreuses, vérifier l'existence des enfants donnant droit à l'allocation, enquêter sur la fréquentation scolaire, les apprentissages déclarés, l'efficacité des secours accordés.

4° Pour l'assistance aux femmes en couches, rechercher si les femmes assistées se reposent réellement avant et après les couches, si les certificats d'allaitement sont délivrés avec quelques garanties, si l'allaitement au sein est réellement pratiqué, si la mère donne des soins d'hygiène à son enfant, si elle le présente aux consultations de nourrissons.

A l'autre extrémité de la France, la Haute-Garonne possède aussi à cet égard un règlement détaillé. L'article 6 de l'arrêté préfectoral du 20 mai 1926 contient les indications suivantes :

« Le service du contrôle sur place s'assure de l'existence et du fonctionnement des organes chargés de concourir à l'application des lois et des mesures d'assistance départementale. Il inspecte tous les établissements hospitaliers, publics et privés, situés dans le département et hors du département, où sont placés des vieillards, des malades, des aliénés, des anormaux, des infirmes, des incurables assistés par le service départemental de la Haute-Garonne ; il inspecte les établissements et œuvres de bienfaisances subventionnés par le Conseil général. Il assure la coordination entre les divers services publics d'assistance, et entre ceux-ci et la bienfaisance privée; il contrôle la fixation du nombre des lits de malades, de vieillards, d'infirmes, d'incurables, mis à la disposition des services d'assistance pas les hôpitaux et hospices publics de la Haute-Garonne ; il contrôle pour les mêmes établissements la fixation des ressources propres affectéer à l'application des lois de 1893 et 1905. Il surveille le fonctionnement des établissements départementaux d'assistance . Il recueille sur place des renseignements sur la situation pécuniaire des personnes assistées en vertu des lois d'assistance ou secourues en vertu de mesures départementales, et sur la situation des personnes tenues à la dette alimentaire à l'égard des assistés. Il recherche les personnes ou les collectivités débitrices à l'égard des assistés ; il se renseigne sur la capacité de travail des infirmes et des incurables, sur l'exécution des contrats d'apprentissage des enfants des familles nombreuses assistées ou aidées ; sur la qualité réelle des chefs de familles secourus (veufs, veuves, abandonnés) ; sur l'importance de la succession des assistés, décédés ; sur l'efficacité des secours accordés. Il vérifie la présence et la situation des assistés entretenus dans les établissements hospitaliers au compte des services départementaux. Enfin, il représente, quand il y a lieu, le préfet dans les instances engagées devant les juges de paix contre les personnes tenues à l'égard des assistés à la dette alimentaire et il soutient, le cas échéant, les conclusions du préfet devant les commissions cantonales.

Dans d'autres départements comme la Corrèze, le Haut-Rhin, la Savoie, le Loiret, etc., sans aller jusqu'aux prescriptions aussi détaillées contenues dans les arrêtés ci-dessus reproduits, les arrêtés préfectoraux fixent dans leurs grandes lignes les attributions des contrôleurs.

L'Inspection générale estime que cette détermination est indispensable, pour que le contrôle sur place puisse s'exercer avec efficacité et pour qu'il produise des résultats. Elle demande également, comme elle l'avait déjà fait en 1921, que cette détermination soit la même dans tous les départements. Il n'y a pas deux manières de concevoir un contrôle réel et d'en définir le fonctionnement. Ce qui est utile dans les départements du Nord et de l'Ouest, l'est également dans les départements de l'Est et du Midi. Un règlement type du service du contrôle sur place devrait être élaboré et imposé ensuite à tous les départements. L'État participant dans une très grande proportion aux dépenses peut, sans subir le reproche de s'immiscer exagérément dans l'administration locale, exiger cette réglementation. Ce règlement pourrait d'ailleurs être soumis au préalable à l'avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique. L'Inspection

générale se déclare à nouveau prête à coopérer à la préparation du règlement type.

Les attributions du contrôle portent sur l'application des lois d'assistance; mais dans beaucoup de départements, cette application, fixant et limitant les attributions des contrôleurs, a été considérée sous un angle très étroit, notamment quand il s'est agi des inspections à effectuer dans des établissements hospitaliers. Cependant, ces établissements participent d'une façon importante à l'application des lois d'assistance ; aussi bien pour l'assistance médicale gratuite que pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, les dépenses d'hospitalisation vont chaque année en augmentant, les collectivités ont le droit de se rendre compte des motifs de ces relèvements de dépenses ; un contrôle d'application des lois d'assistance qui laisserait les hôpitaux et hospices en dehors de son action ne serait pas complet.

Ce contrôle au surplus, peut porter sur divers points, qu'il est facile de mettre en lumière ; admissions régulières des hospitalisés, classement régulier dans le service correspondant à l'état des assistés (vieillards, infirmes et incurables dans les quartiers d'hospices; malades dans les services de médecine; blessés dans les services de chirurgie), transfert, dans les services d'hospice, d'incurables et de vieillards, primitivement admis dans les services d'hôpital; enfin le contrôle dans les établissements hospitaliers doit porter également sur les prix de journée (ces prix sont-ils correctement calculés, le nombre des journées est-il exact, les dépenses sont-elles en rapport avec l'installation matérielle et les soins donnés ? etc..) et sur la détermination des ressources propres.

Les constatations faites au cours de la tournée permettent d'affirmer qu'un tel contrôle ne gêne en rien les administrations hospitalières, quand celles-ci apportent tous leurs soins à la gestion des établissements dont elles ont la charge, comme c'est la règle pour beaucoup de ces administrations. Quant aux conflits pouvant dresser l'un contre l'autre l'hôpital et le contrôle, ils sont en fait des plus exceptionnels et, dans ce cas, sont provoqués par d'autres causes que par la seule visite des contrôleurs.

En fait, le contrôle des hôpitaux et des hospices tel qu'il vient d'être esquisé, donne de trop bons résultats dans les départements où il fonctionne notamment dans l'Aveyron, les Côtes-du-Nord, la Haute-Garonne, la Haute-Marne, le Pas-de-Calais, le Var, la Seine-Inférieure, la Savoie, etc., pour qu'il ne soit pas généralisé. C'est pourquoi l'Inspection générale estime que, dans tous les départements, le contrôle sur place doit être étendu aux établissements hospitaliers, qui, au surplus, ont comme meilleure clientèle, les collectivités publiques hospitalisant leurs assistés.

Dans un autre ordre d'idées, quelques départements ont donnés aux contrôleurs sur place la mission de prendre des renseignements sur la situation matérielle des malades internés au titre de la loi

de 1838 sur les aliénés, notamment la Manche, le Puy-de-Dôme, les Côtes-du Nord, la Haute-Garonne, la Charente. Dans ces départements, l'action des contrôleurs sur place s'est montrée particulièrement efficace et a permis de faire rentrer des sommes élevées qui soulagent d'autant les budjets publics. Dans la Corrèze, des conflits entre la division et le contrôleur, cependant fonctionnaire départemental, contrariaient l'action du contrôle dont les propositions n'étaient pas suivies. Ému par l'augmentation croissante des dépenses du service des aliénés, le Conseil général, à sa session de septembre 1925, a décidé de faire procéder par le contrôle à l'examen complet de la situation de la famille des assistés, à la recheche de leurs biens, à l'imposition d'une contribution à certaines familles, au relèvement de celle fournie par d'autres. Cette enquête, non terminée lors du passage d'un Inspecteur général dans le département, avait déjà abouti à d'importantes récupérations.

Devant les résultats obtenus, et, aussi, devant le relèvement constant des dépenses occasionnées par l'hospitalisation des malades atteints d'aliénation mentale, l'Inspection générale est unanime à réclamer que le contrôle des lois d'assistance soit étendu à la loi sur les aliénés. Certes, la loi de 1838 a été à son origine une loi de police, mais elle a évoluée depuis le début de sa mise en vigueur, et elle est devenue une loi d'assistance. Même quand les placements sont prononcés par mesure administrative, il est naturel que les dépenses d'internement dans les asiles ne reste pas exclusivement à la charge des départements et des communes; si l'internement est nécessité par l'intérêt de l'ordre public, il l'est aussi dans l'intérêt même du malade et de sa famille, puisqu'en l'internant, on le met hors d'état de se nuire à lui-même et de nuire aux parents qui l'entourent. Quand l'intéressé ou sa famille sont suceptibles de contribuer aux dépenses d'hospitalisation, rien ne s'oppose à ce que cette contribution soit exigée. Il appartient au contraire à une bonne administration de rechercher cette contribution, qui soulage d'autant les charges des collectivités publiques. Et l'on ne peut que donner en exemple les assemblées départementales et les préfets qui l'ont compris.

TROISIÈME PARTIE

TOURNÉES GÉNÉRALES ET MISSIONS SPÉCIALES DES CONTRÔLEURS

Les attributions du contrôle s'exercent au cours de tournées générales dans les communes d'un département, ou au cours de missions spéciales; il sera successivement examiné chacun de ces modes d'action.

a) *Tournées générales.*

Les tournées générales consistent à inspecter dans chaque commune la manière dont est appliquée chacune des lois d'assistance. Cette inspection nécessite d'abord une prise de contact avec les maires et secrétaires de mairie; ensuite elles donnent lieu à des recherches de renseignements au domicile même des assistés, chez leurs enfants, parfois chez des voisins, etc.. Pour compléter ces renseignements, pour en vérifier la véracité, il faut enfin que le contrôleur entre en communication avec certains fonctionnaires à même, de par leurs fonctions, d'apporter des éclaircissements sur la situation matérielle des assistés ou de leur famille (receveurs d'enregistrement, percepteurs, contrôleurs des contributions directes, etc,.) ou avec des officiers ministériels suceptibles eux aussi de confirmer ou d'infirmer les renseignements obtenus (notaires, par exemple, quelques fois huissiers ou avoués).

C'est du moins ainsi que procèdent les contrôleurs sur place qui remplissent consciencieusement leurs fonctions. La seule visite aux bureaux de la mairie, au maire et au secrétaire de mairie, est insuffisante pour que l'enquête soit accomplie dans les conditions désirables d'impartialité ou de véracité. Ce n'est pas qu'il faille suspecter la bonne foi des services municipaux qui apportent aux services d'assistance une collaboration très appréciée, mais cette bonne foi peut être surprise. Il est indispensable que tout contrôle sur place amène le contrôleur au domicile des assistés. Certes, la connaissance des conditions matérielles dans lesquelles vit un assisté et sa famille ne peut s'acquérir par un séjour de quelques instants, ni par une courte conversation au domicile de l'intéressé; mais rapprochée de renseignements pris à une autre source, elle permet cependant de se faire une opinion sur la situation matérielle de celui ou de celle qui sollicite des secours publics.

Il arrive parfois que des assistés simulent une profonde indigence, et qu'à leur mort on trouve chez eux en argent, en titres, des sommes parfois importantes; mais ce sont des exceptions, d'autant plus retentissantes qu'elles sont moins nombreuses; et l'on peut affirmer que très généralement l'aisance ou la misère sont assez apparentes pour que l'opinion du contrôleur soit vite éclairée.

Les rapports d'Inspection générale établissent que dans la plupart des départements visités au cours de l'année 1926, les contrôleurs sur places ne se contentent pas d'exercer leur contrôle à la mairie, et se rendent en personne au domicile des assistés. Mais il y a encore des contrôleurs qui se contentent d'aller à la mairie ;ils agissent d'ailleurs ainsi soit par manque de crédits de frais de déplacements (une commune est longue à inspecter quand tous les assistés sont vus à domicile), soit par incompréhension de leurs fonctions, soit aussi parce qu'ils ont reçu des ordres tels du préfet, à la suite d'injonction de Conseils généraux. Il y a en effet des départements où les abus dans l'inscription sur les listes d'assistance sont en quelque

sorte endémiques, et où les Conseils généraux ont organisé un contrôle, parce que l'obligation en est maintenant dans un texte législatif formel, mais conservent le désir secret de voir ce contrôle ne jamais fonctionner sérieusement. Le contrôle existe alors sur le papier, mais dans la réalité se trouve inopérant. Cette remarque confirme encore la thèse précédemment exposée d'un règlement type à imposer à tous les départements et contenant avec les attributions du contrôle l'indication des conditions de son fonctionnement.

Les tournées générales d'inspection sont décidées par les contrôleurs eux-mêmes ,quand ils sont indépendants des bureaux, parfois aussi par les chefs des divisions d'assistance. Quelle que soit la situation du contrôleur, il est nécessaire que les tournées soient décidées en liaison avec les services administratifs intéressés. Dans les départements où les contrôleurs s'en vont en tournée au hasard de leurs préférences personnelles, et sans accord préalable avec les bureaux des divisions, la pratique a montré que le contrôle s'effectue de façon décousue et que ses résultats sont moins effectifs. Les bureaux sédentaires n'ont évidemment pas d'ordres à donner aux contrôleurs, et ceux-ci doivent rester maîtres de leurs tournées. Mais cette indépendance réciproque, sur laquelle il a été insisté plus haut, n'exclut pas une entente concertée. Le contrôleur a besoin d'être au préalable d'accord avec les bureaux, qui lui fournissent des éléments de travail. L'expérience relevée par l'Inspection générale confirme ce principe ;le rendement du contrôle sur place est d'autant plus grand qu'une liaison plus étroite existe entre le contrôle et les bureaux des divisions.

Dans quelques départements, et non des moindres, les bureaux ayant, au passage des dossiers ou des correspondances, leur attention attirée par la libéralité de certains Conseils municipaux, demandent au contrôle d'aller dans des communes nommément désignées; dans d'autres, les divisions dressent les pourcentages des assistés par rapport à la population de la commune, et le contrôle commence ses investigations par les communes où les pourcentages sont les plus élevés; enfin parfois, devant l'augmentation des dépenses d'assistance, des Conseils généraux, soucieux de l'intérêt public, ont demandé qu'un examen complet de la situation des assistés soit effectuée dans chaque commune par le contrôle, et comme il est difficile d'opérer ce travail en une seule année dans toutes les communes d'un même département, des délais ont été fixés pour que toutes les communes soient vues néanmoins.

Pour l'organisation des tournées, il est difficile d'édicter des règles uniformes, et il faut laisser à cet égard grande initiative au contrôleur. En tout cas, il importe que le contrôle ne s'exerce pas au petit bonheur, il faut un plan d'action et un programme. D'après les résultats obtenus par ce système dans quelques départements, l'Inspection générale estime que le plan de travail le meilleur consiste à voir dans un délai très court toutes les communes du département, sans exception, mais par priorité

chaque année les communes où sont notés des pourcentages anormaux d'assistés. Pourcentages anormaux, l'expression est employée à dessein, car il serait enfantin pour apprécier la situation d'une commune par rapport à une autre, de considérer seulement la population ; d'autres éléments entrent en ligne de compte: richesse de la commune, ressources agricoles ou industrielles, prospérité générale de la région, etc....

Parfois, quand il y a plusieurs contrôleurs dans un même département, et ceci ne peut viser que les départements importants (Nord, Pas-de-Calais, Haute-Garonne, notamment) des circonscriptions déterminées de tournées sont affectées à chaque contrôleur.

Avant de partir en tournées, les contrôleurs ont besoin de prendre dans les bureaux des services intéressés tous renseignements sur les communes où ils se rendent et sur les assistés qu'ils vont être appelés à voir.

Dans certains départements les contrôleurs emportent en tournée les dossiers qui leur sont confiés par la division chargée de l'assistance ; dans d'autres, ils notent sur des fiches spéciales les indications de chaque dossier. Parfois aussi ils tiennent des carnets de tournées ,qui sont remis avant le départ aux services intéressés et sur lesquels ces derniers notent la liste des assistés avec mention spéciale des cas particuliers à examiner de plus près. Dans un département de l'Est, dans un autre du Sud-Est, le contrôle procède par fiches de couleurs différentes suivant les lois d'assistance ; les contrôleurs portent sur ces fiches les indications essentielles des dossiers ; en cours de tournées ils relèvent sur ces mêmes fiches les renseignements nouveaux recueillis. Au retour, si la situation semble exiger une suite administrative (recours, pourvois, mises en demeure des enfants, etc...) une copie de ces fiches est transmise à la division qui fait ensuite le nécessaire.

Il ne saurait également être question en cette matière d'unifier les procédés. Ils varient suivant la méthode de travail. L'essentiel est que, pour la préparation comme pour l'organisation de la tournée, contrôle sur place et bureau administratif soient en liaison étroite et collaborent ensemble sans arrière pensée. Rien ne s'oppose d'ailleurs à cette intime collaboration. Le contrôle sur place n'a pas pour mission essentielle le contrôle du fonctionnement des services administratifs de la préfecture. Comme le bureau sédentaire, son but est d'assurer l'application des lois d'assistance dans les meilleures conditions possibles. En fait, le contrôle sur place est avant tout le contrôle de la façon dont les collectivités locales (bureaux d'assistance et Conseils municipaux) attribuent l'assistance. Il examine si les admissions ne sont pas prononcées à tort, de même qu'il peut avoir à intervenir pour faire inscrire des nécessiteux dont la demande a été rejetée sans motifs ; bureau sédentaire et contrôle sur place sont deux organismes d'un corps unique, du service départemental d'assistance

dont le préfet est le chef direct. Ce n'est pas en opposition mais bien parallèlement que l'un et l'autre, en théorie comme en fait, doivent fonctionner.

b) — *Missions spéciales.*

Les missions spéciales confiées aux contrôleurs consistent généralement dans des enquêtes relatives à des situations particulières. Elles peuvent être de diverses sortes (recherches sur la situation matérielle des assistés ou de leurs familles, confirmation de renseignements donnés par les mairies et suspectés à raison de certaines circonstances, enquêtes sur des conflits existants entre une commune et la préfecture, entre les hôpitaux et la préfecture, entre des communes pour un domicile de secours, enquêtes sur des visites médicales non faites et cependant portées sur des mémoires d'assistance médicale gratuite etc...).

Il n'est pas possible de donner une liste complète des points sur lesquels portent les missions spéciales confiées aux contrôleurs. Elles sont d'ailleurs la plupart du temps, fonction de la compétence et du caractère du contrôleur et aussi de la confiance que les préfets mettent en lui.

Une fonction donnée souvent aux contrôleurs consiste à représenter le préfet devant les juridictions cantonales d'assistance. Quand le contrôleur n'est entendu qu'à titre consultatif, cette représentation est des plus légales. Cependant, dans quelques départements, les contrôleurs en tant que délégués du préfet et des sous-préfets ont pris l'habitude de présider les commissions cantonales. Cette dernière pratique est très discutable en droit. D'un autre côté, les commissions cantonales statuent souvent sur des propositions de radiations formulées à la suite de visites des contrôleurs ; le contrôleur devient alors juge et partie, mieux vaut s'en tenir à la première conception et ne faire apparaître le contrôleur devant les commissions cantonales qu'à titre purement consultatif. Les explications qu'il peut donner oralement pèsent déjà suffisamment dans la balance juridictionnelle en face des observations, souvent incertaines, fournies par les intéressés.

Enfin, très fréquemment, les instances engagées devant les tribunaux civils pour des recouvrements sur des successions d'assistés ou sur des enfants tenus à la dette alimentaire sont suivies de près par les contrôleurs qui agissent alors comme mandataires des préfets, chefs des services départementaux.

Toutes ces missions spéciales sont données aux contrôleurs d'une manière qui varie d'un département à l'autre, et suivant la façon dont le contrôle est compris. Parfois des lettres de service sont remises aux contrôleurs, parfois ces derniers agissent d'eux-mêmes après entente avec la division ; parfois aussi ils sont mis en mouvement directement par la division.

Dans toutes les missions spéciales, le contrôleur a besoin d'une autorité morale plus grande encore que pour les tournées générales d'inspection, car il s'agit toujours de cas délicats. L'indépendance qui lui est déjà nécessaire pour ses tournées lui est encore plus indispensable ici. C'est pourquoi les missions spéciales ne devraient être données aux contrôleurs que directement par les préfets ou par les secrétaires généraux de préfecture (quand il y en a), et toujours avec des ordres de services signés par ces hauts fonctionnaires. Le contrôleur est, peut-on dire, le regard du préfet, jeté dans les communes. Aussi nul intermédiaire ne doit se glisser entre le préfet et le contrôleur, et la liberté complète d'appréciation, de parole ou d'écrit de ce dernier doit incontestablement être assurée.

Une exception à cette règle des ordres de services s'explique toutefois quand les missions du contrôleur rentrent dans le cadre défini de ses attributions normales (représentation du préfet devant les commissions cantonales ou devant les juridictions civiles par exemple). Il suffit, dans ce cas, qu'un arrêté préfectoral, publié au Recueil des Actes administratifs de la préfecture, lui confère cette mission en termes généraux. Les commissions cantonales auraient alors mauvaise grâce à ne pas tenir compte de cette délégation, rendue publique dans les formes administratives, et à exiger du contrôleur un ordre de service spécial.

Au surplus, limitées strictement, à l'origine à l'application des lois d'assistance, les attributions des contrôleurs dans quelques départements (Haute-Garonne, notamment) ont peu à peu débordé ce cadre restreint et par les missions spéciales certains contrôleurs arrivent à étendre leur action à tout ce qui touche d'une façon quelconque à l'assistance. Dans la Seine-Inférieure, l'autorité personnelle et la remarquable compétence du contrôleur en ont même fait, comme il a été dit plus haut, un véritable contrôleur des services administratifs. Cette évolution est intéressante à noter au moment où des réformes d'ensemble viennent d'être réalisées et où les préfets peuvent avoir besoin de véritables « missionnaires » se déplaçant facilement pour assurer une liaison plus effective avec les maires de leur département, et pour régler sur place des affaires susceptibles de malentendus, que de longues correspondances ne feraient qu'envenimer.

TROISIÈME PARTIE

Suites données aux diverses enquêtes

A quoi aboutissent les enquêtes diverses effectuées par les contrôleurs? A des rapports de mission ou à des rapports d'inspection. Ces rapports sont soigneusement rédigés et correctement présentés dans un nombre appréciable de départements.

Pour les inspections d'ensemble, dans les département où a été adopté le système des fiches signalé plus haut, les fiches individuelles des assistés contiennent tous renseignements recueillis sur place sur la situation matérielle des assistés et l'appréciation du contrôleur sur la nécessité du secours. Parfois, et c'est ce qui se passe dans la Haute-Marne, dans la Savoie, dans le Pas-de-Calais notamment, une fiche générale est consacrée à la commune inspectée, et donne des indications sur la manière dont les diverses lois d'assistance sont appliquées dans la commune. C'est là une pratique excellente et qui gagnerait à être étendue à tous les départements. La fiche communale permet au service sédentaire de se faire une opinion sur la façon dont l'assistance est comprise dans la commune ; contenant aussi le nombre des assistés, le chiffre de la population, elle complète les renseignements déjà établis dans les bureaux. Ceux-ci peuvent suivre avec plus d'attention encore. les affaires venant de communes notées comme se montrant très larges dans les admissions.

Dans quelques départements, par contre, les contrôleurs ne tiennent aucune fiche, ni n'établissent de rapport complet au retour de leurs tournées dans les communes. Ils se contentent, par note, de signaler les cas pour lesquels une intervention du bureau administratif est jugée nécessaire.

Pour les missions spéciales, elles donnent lieu, chaque fois à un rapport adressé à l'autorité qui a donné la mission, au Préfet, en général.

Comme pour les missions spéciales, l'Inspection générale estime que les tournées d'ensemble doivent également toujours être l'objet d'un rapport écrit, ou d'une fiche écrite. Comment veut-on sans cela que les bureaux sédentaires soient renseignés utilement sur les assistés d'une commune ; comment aussi le contrôleur sur place pourrait-il être suivi dans ses déplacements et dans son action?

Qu'il s'agisse de rapports ou de fiches, de missions spéciales ou de tournées d'inspection, les contrôleurs doivent conclure et présenter des propositions. C'est d'ailleurs ainsi que cela se passe dans la plupart des départements. Les propositions concernent des radiations des listes, des réductions du taux des allocations, des inscriptions sur les listes en cas de refus non justifié, des pourvois devant les Commissions d'appel, des mises en demeure aux personnes tenues de la dette alimentaire, des poursuites judiciaires contre des enfants qui en état de le faire, refusent de s'acquitter de cette dette, des recours contre des successions, etc....

Il a été cependant relevé, dans quelques départements, que les contrôleurs sur place se bornent à donner dans leurs rapports des indications de faits, et qu'ils ne font aucune proposition en vue d'une application meilleure de la loi. Cette conception du rôle du contrôleur doit être écartée ; il appartient au contrôleur qui a vu sur place la situation des assistés et de leurs familles, de faire

lui-même toutes propositions sur la suite à donner à ses constatations.

Les constatations et les propositions des contrôleurs sont transmises au bureau chargé d'appliquer les lois d'assistance. Parfois, et c'est le cas général, cette transmission est faite directement ; les rapports ou les fiches des contrôleurs sont remis par eux directement au bureau ou à la division intéressée. Parfois, et c'est ce qui existe quand les contrôleurs sont indépendants de la division, ils sont envoyés par les contrôleurs au cabinet du Préfet, et le Préfet après en avoir pris connaissance et les avoir annotés s'il le juge utile, les fait parvenir à la division. L'Inspection générale, estime que les contrôleurs doivent remettre directement au préfet les résultats de leurs tournées ou de leurs missions ; ceci pour bien marquer qu'ils sont indépendants des bureaux et que, délégués directs du préfet,ce dernier seul a qualité pour apprécier la suite administrative qu'il convient de donner à leurs propositions.

Les services administratifs (division) une fois en possession des rapports ou des constatations, ainsi que des propositions du contrôle lui donnent la suite indiquée par le préfet. Il n'appartient pas aux chefs de division, ni aux chefs de bureau de se substituer aux préfets pour examiner la suite à donner. Le contrôleur agit au nom du Préfet ; le chef de division ou le chef de bureau traite de son côté les affaires au nom du préfet. Les propositions du contrôleur doivent toujours être suivies par les bureaux. Si pour une raison quelconque les bureaux estiment qu'elles n'ont pas à être adoptées, ils doivent en référer au préfet qui peut à nouveau entendre le contrôleur ; mais seul le préfet, et l'Inspection générale insiste sur ce point, peut refuser de suivre l'avis de son contrôleur.

C'est au bureau chargé d'appliquer les lois d'assistance qu'il appartient d'engager toutes les correspondances nécessitées par les constatations ou les propositions du contrôle. Le rôle administratif du contrôle s'arrête au moment où sont déposés chez le préfet les rapports de tournées ou de missions ; à ce moment commence le travail du bureau. Cette délimitation de leurs attributions doit être nette pour éviter tout conflit.

Les lettres aux maires, les mises en demeure aux enfants, les renseignements complémentaires à réclamer à certaines autorités, etc...toute cette correspondance incombe au bureau. Cependant, il a été constaté dans quelques départements que tout ce travail matériel était effectué par les contrôleurs, soit parce que les contrôleurs sont rattachés directement à un bureau de division, et qu'alors l'administration a tendance à se confondre avec le contrôle soit aussi (cas relevé dans un département du Centre), parce que l'inertie ou l'indifférence de l'administration ont amené les enquêteurs à poursuivre eux-même la solution des affaires nouvelles amorcées par eux.

Dans un département du Nord de la France, notamment, les contrôleurs assurent tout le travail, de bureau et de correspondance, néccessité par leurs propositions. Quand les municipalités ne suivent pas les propositions du contrôle, à elles d'ailleurs, toujours adressées au nom du Préfet, c'est le contrôle qui prépare lui-même les recours devant les commissions cantonales. C'est le contrôleur également qui recherche les renseignements complémentaires sur la situation matérielle des assistés en vue de provoquer des radiations ou des réductions d'allocations ; c'est lui aussi qui adresse aux enfants les mises en demeure, qui établit les états de recouvrements par les percepteurs. En cas de ressources dissimulées, le contrôle intervient de la même manière, dresse les états de recouvrement, les titres de recettes à transmettre à la Trésorerie générale, et à faire acquitter par les intéressés entre les mains des percepteurs. Enfin, quand il y a des successions vacantes c'est lui qui agit près des notaires, fait opposition à la délivrance de l'actif, met en demeure les héritiers de rembourser, etc... Tout ce travail ressort normalement de la division ; les contrôleurs en l'effectuant sont absorbés par des occupations sédentaires qui ne rentrent pas dans leurs attributions, et par suite consacrent aux enquêtes sur place moins de temps qu'ils ne devraient. Cette manière de procéder a l'avantage d'associer les contrôleurs à la marche des services; mais elle ne peut être appliquée que là où les contrôleurs sont les auxiliaires directs du chef de la division d'assistance et sont placés sous sa subordination. Quand les contrôleurs sont indépendants, laisser à ceux-ci le soin de suivre leurs propositions, c'est provoquer des conflits éventuels entre service et contrôle c'est aussi confondre l'administration proprement dite et le contrôle sur place. L'Inspection générale estime que cette confusion doit être évitée.

Il en est de même de la pratique en usage dans plusieurs départements où les contrôleurs sur place sont chargés de contrôler les prix de journée des établissements hospitaliers. Au lieu d'appliquer leur contrôle à des constatations de fait, relevées sur place, les contrôleurs assurent tout le travail administratif du contrôle des prix ; les bureaux se bornent à leurs transmettre les demandes émanant des commissions administratives avec les pièces justificatives; les contrôleurs examinent comment les prix ont été calculés, si les déductions ou les totalisations de dépenses sont conformes aux prescriptions réglementaires, alors que ce travail, contrôle sur pièces pur et simple, doit logiquement être assuré par le service chargé du contrôle sur pièces. En pareille matière, le rôle du contrôleur sur place est déjà assez étendu pour ne pas l'alourdir inutilement par des vérifications sur pièces. Les contrôleurs sur place ont assez à faire pour examiner le fonctionnement même des établissements, pour se rendre compte des irrégularités de la comptabilité, pour étudier et vérifier leurs divers registres d'entrée et de sortie dont les indications exactes sont indispensables en

vue de fixer les prix de journée réels, pour comparer les diverses indications portées sur la demande de fixation d'un prix avec celles résultant de l'examen des registres, pour déterminer le nombre de journées à laisser au compte des établissements, etc... Tout ceci, c'est du contrôle sur place, qui permet aux contrôleurs d'indiquer que les prix sont ou non correctement calculés en fait ; mais le contrôle sur place n'enlève pas les attributions des bureaux qui,eux, formulent leur appréciation d'après les documents fournis par les établissements intéressés.

Ce qui a été dit plus haut d'une liaison étroite entre le contrôle et le bureau chargé d'appliquer la loi retrouve ici sa place. Pour la préparation et l'organisation de la tournée, pour la préparation de la mission, une collaboration intime entre contrôle et division est indispensable ; cette collaboration ne doit pas moins être réalisée pour la suite à donner aux propositions, quelles qu'elles soient, formulées par le contrôle.

Au cours de la tournée de 1926, il a été constaté que, dans beaucoup de départements, cette collaboration existait, et que par la liaison confiante du contrôle sur place et des bureaux sédentaires, l'application des lois d'assistance se faisait dans des conditions régulières, sans que se perpétuent des abus flagrants. Cependant, il arrive que parfois, contrôle et division tirent chacun de leur côté, que les propositions du premier ne sont pas écoutées, qu'elles se heurtent au mauvais vouloir ou à l'indifférence des employés sédentaires, qu'au lieu de vivre en bonne harmonie ces deux organismes se heurtent et se dressent les uns contre les autres. Il en résulte une déformation des principes de l'assistance que certaines municipalités savent mettre à profit, une multiplication des abus, une augmentation des dépenses qui de ce chef incombent aux collectivités publiques. Quelques rapports particuliers ont insisté à juste raison sur les inconvénients qu'engendre pareille situation. Dans un département du centre, où les admissions étaient prononcées avec un libéralisme excessif, le contrôleur sur place avait beau faire propositions sur propositions en vue de radiations des listes, de réductions des allocations, de recours contre les enfants et les successions, les propositions pendant plusieurs années, sont restées sans résultats, et il a fallu que le contrôleur assurât lui-même le travail administratif, conséquences de ses constatations de tournée, pour que les mesures nécessaires fussent prises par les collectivités en cause ou par les familles intéressées.

Pour synthétiser la collaboration qui réunit contrôleur sur place et division, dans certains départements, la division met le contrôle au courant de la suite donnée à ses propositions et des résultats obtenus, (radiations, recouvrements, etc..). Il semble que cette manière de procéder peut être recommandée. Elle a, d'autre part, l'avantage d'intéresser le contrôleur au travail qu'il fournit, en lui montrant que ce travail ne reste pas vain et que ses avis personnels,

recueillis sur place, sont considérés comme précieux par l'administration.

Pour tenir le contrôleur au courant, il n'est pas besoin d'une longue correspondance ou d'un rapport détaillé; une simple note quand l'affaire est terminée, pourrait lui être adressée, indiquant brièvement le résultat obtenu.

Enfin, quand le contrôleur se heurte à la négligence systématique du bureau administratif, ce procédé lui permettrait de mieux faire apprécier cette négligence au préfet, responsable en définitive du fonctionnement des divers services départementaux, et le préfet, renseigné, pourrait prendre toutes les mesures qui lui paraîtraient opportunes. Le contrôleur serait dégagé d'une carence qui ne lui est aucunement imputable.

Dans un autre ordre d'idées, les arrêtés organisant le contrôle sur place formulent quelquefois l'obligation par le contrôleur, de présenter chaque année au préfet, un rapport résumant pour l'année le fonctionnement de ce service. Ces rapports sont établis régulièrement et parfois communiqués au Conseil général, notamment dans la Savoie, dans la Haute-Marne, dans la Haute-Garonne, la Seine-Inférieure, etc... ..

Rédigés en quelques pages, ils donnent le résumé de l'activité du contrôle sur place (communes visitées, assistés vus à domicile, missions spéciales effectuées, propositions faites, etc...). Certains de ces rapports sont des plus intéressants. Ils donnent un fidèle compte-rendu du travail effectué par le contrôle sur place, en même temps contiennent des considérations générales sur l'application des lois d'assistance, envisagée au point de vue spécial du contrôle sur place. Les constatations faites par le contrôle sur place peuvent être utilement comparées avec celles effectuées par le bureau administratif et par le contrôle sur pièces ; d'autre part, les contrôleurs examinant des situations de faits, peuvent apporter et apportent parfois, des suggestions intéressantes en vue de réprimer les abus ou de réduire les dépenses.

Dans d'autres départements, ceux précisément où les dépenses sont proportionnellement très élevées, l'activité du contrôle sur place n'est schématisée dans aucun document d'ensemble ; et le rapport du préfet sur l'application des lois d'assistance préparé par le bureau sédentaire, se borne à contenir une ligne vague sur le fonctionnement du contrôle.

Certes, en ce moment où les frais d'impression et de publication, sont très élevés, il peut paraître déplacé d'obliger les administrations départementales à accroître le nombre des rapports à publier ; mais il faut remarquer que les rapports dont il s'agit ne nécessitent pas de longs développements. D'autre part, il est regrettable de constater que dans les volumes publiés à l'occasion des sessions des Conseils généraux, le fonctionnement des divers services d'assistance ne donne plus lieu, pour certains départements qu'à quelques courtes lignes optimistes avant l'indication d'un chiffre global des

dépenses. Pour apprécier ces dépenses, quelques détails cependant sont indispensables (nombre des assistés, modes divers d'assistance, etc...). Il est d'une sage administration de les porter à la connaissance des Conseillers généraux, et, au delà de ceux-ci, à la connaissance du public qui paie les dépenses. La parcimonie avec laquelle les services d'assistance sont traités en matière de publications départementales, ressort d'autant mieux que d'autres services: services agricoles, vétérinaires, etc ..., moins importants au point de vue budgétaire, sont dotés à cet égard beaucoup plus largement.

En tout cas, que la publication en soit faite ou non, l'obligation d'un rapport, adressé par le contrôle au préfet et résumant l'activité du service, pour une année, doit être recommandée aux administrations départementales.

Pour suivre en cours d'année, les affaires traitées par le contrôle, les contrôleurs de quelques départements ont institué des registres sur lesquels, commune par commune, sont résumées toutes les observations effectuées par le contrôle (dates des tournées, visites faites à domicile, nombre d'assistés vus pour chaque loi d'assistance, propositions faites, etc...) parfois aussi un dossier spécial à chaque commune est établi. Par contre, dans beaucoup de départements, le contrôle sur place ne conserve aucune trace de son activité, et ne tient pas d'archives, même pas le double des rapports de tournées ou des fiches remplies lors des enquêtes sur place. Il est alors très difficile de déterminer son action. Il est également peu commode de se rendre compte si des tournées ont été réellement faites, à quelles dates, et dans quelles conditions. Le minimum qu'on puisse exiger des contrôleurs, c'est d'avoir le double des constatations faites par eux en cours de tournées, et des propositions faites, l'autre exemplaire allant dans les archives de la division. C'est aussi la tenue d'un registre sommaire sur lequel seront marqués tous les déplacements du contrôleur et résumées les constatations de la tournée ainsi que les propositions sur le vu de ces constatations.

Dès l'instant que le contrôle sur place est obligatoire, dès l'instant qu'il doit exister dans tous les départements, il doit être entouré de garanties de fonctionnement. Et l'Inspection générale est d'autant plus fondée à les réclamer, qu'aux termes de la loi du 9 avril 1925, c'est à elle qu'est confiée expressément la surveillance supérieure des services de contrôle départemental.

CHAPITRE III

Action du contrôle et constatations effectuées à propos de l'application des lois d'assistance.

En fait, quand le contrôle est organisé et est exercé normalement par le fonctionnaire chargé de ce service, il peut aboutir à d'appréciables résultats. Il sert de régulateur de dépenses; d'un autre côté,

il permet de faire des constatations d'ordre général concernant l'application des lois d'assistance dans un département, et de tirer de ces constatations des suggestions susceptibles d'en améliorer le mécanisme.

Ce chapitre sera divisé en trois parties: l'une, relative à l'activité et aux résultats obtenus par le contrôle, l'autre aux constatations effectuées par le contrôle, et une troisième contiendra des considérations générales et correspondra au regard d'ensemble de l'Inspection générale sur l'application des lois d'assistance au cours de sa récente tournée.

PREMIÈRE PARTIE

ACTIVITÉ DU CONTRÔLE ET RÉSULTATS OBTENUS

L'activité du contrôle dépend avant tout des contrôleurs, de leur compétence, de leur autorité; mais, pour le contrôle sur place, elle dépend aussi des crédits mis à leur disposition pour rémunérer leurs déplacements, des moyens de locomotion dont ils peuvent profiter, des facilités de communications existant dans le département, de la mentalité générale régnant dans la région en matière d'admission à l'assistance, de la collaboration, enfin, existant entre eux et les services sédentaires d'administration.

L'activité déployée par les contrôleurs sur place varie d'un département à l'autre. Elle peut être appréciée par le nombre des journées de déplacements effectués ou par le nombre des communes visitées. Quelques chiffres intéressants ont été relevés au cours de la tournée.

Dans l'Ain, pendant l'année 1925, 142 communes, sur 457, ont été visitées par les contrôleurs. Dans l'Aveyron, 31 communes, sur 366, ont été vues pour l'assistance médicale, 60 pour l'assistance aux vieillards, 61 pour l'assistance aux femmes en couches, 59 pour l'assistance aux vieillards. Dans la Charente, le contrôleur a fait en 1925, 193 journées effectives de tournées, et en un peu plus de deux ans, a pu inspecter successivement les 426 communes du département.

Dans la Côte d'Or, en 1925, 147 communes ont été visitées par le contrôleur d'assistance médicale; 192 par le contrôleur des autres lois d'assistance (le département compte plus de 700 communes). Dans l'Allier, 45 communes, sur 321, ont été vues en 1924, 8 seulement en 1925; dans la Nièvre, 107 communes en 1925, sur 313; dans le Lot-et-Garonne, 175 communes sur 326, en 1925; dans le Loiret, 235 communes, sur 349 ; dans le Gers, 47 communes en 1925, mais 139 dans les six premiers mois de 1926 ; à la suite d'une réorganisation du contrôle, sur 466 communes dans le département. Dans

l'Eure-et-Loir où le service du contrôle sur place remonte au 1er octobre 1925, 75 communes ont été inspectées dans le quatrième trimestre de 1925, sur 426. Dans le Doubs, 18 communes seulement en 1925, sur 636. Dans le Puy-de-Dôme, 212 communes sur 472. Dans la Manche, le contrôleur a effectué 166 journées de déplacement et visité 569 communes en 1925, sur 647 que compte le département.

Dans la Mayenne, pour 116 journées de déplacement, 179 communes sur 276 ont été visitées. Dans la Saône-et-Loire, sur 599 communes, 154 ont été inspectées en 1925; l'inspection est faite par cantons. Dans le Haut-Rhin, 138 communes en six mois sur 385. Dans les Hautes-Pyrénées, 46 communes, pour ce même laps de temps, sur 482 communes existant. Dans la Haute-Marne, 124 communes ont été vues en 1925, sur 550. Dans la Savoie. 92 communes sur 330 en 1925, (en 4 ans, toutes les communes du département auront été inspectées par le contrôle). Dans la Somme, 300 communes ont été vues en 1925, sur 836; dans la Vienne, sur 300 communes, 21 en six mois de 1925, etc, etc... .

L'activité du contrôle sur place, en ce qui concerne les déplacements, est très variable ; si, dans quelques départements, elle est des plus satisfaisante, dans d'autre, par contre, elle n'est guère en rapport avec les dépenses inscrites de ce chef, au budget départemental.

Certes, on comprend qu'une fois le contrôleur passé dans toutes les communes du département, et y ayant effectué de sérieuses enquêtes sur place, il n'ait pas à revenir trop rapidement dans chaque commune déjà vue. Néanmoins, il faut considérer que la situation matérielle des assistés ou de leurs familles peut se modifier ; d'autre part, l'assistance aux femmes en couches jointe aux primes d'allaitement, l'assistance aux familles nombreuses ont des bénéficiaires qui changent fréquemment ; enfin de nouvelles admissions sont prononcées, presque à chacune de leur session par les Conseils municipaux, admissions nouvelles dont l'examen suffit à légitimer la venue du contrôleur dans la commune.

Certains départements ont fixé le nombre des journées de déplacement que les contrôleurs doivent effectuer dans un mois; c'est un procédé qui peut engager un contrôleur à se mettre en route, mais qui ne garantit en rien le travail effectif qu'on est en droit d'exiger de lui. Un autre système consiste à déterminer le délai maximum dans lequel toutes les communes du département devront, sans exception être inspectées en détail par le contrôleur. En tous cas, il appartient aux préfets de se tenir au courant de l'activité des contrôleurs, et de faire toutes observations nécessaires, quand il leur apparaît que cette activité est insuffisante. Le registre de tournée, qui a été signalé plus haut, donne au préfet, la possibilité de surveiller cette activité et d'apprécier son rendement. Dans certains départements, dans la Charente notamment, le contrôleur est tenu de faire viser son carnet de tournées par le maire de la

commune inspectée ; ce carnet est, chaque mois, soumis au contrôle du préfet ou du secrétaire général, qui l'émarge avant que soient produits les comptes de frais de déplacement.

Mais si les déplacements divers ou le nombre des communes visitées permettent de se faire une idée de l'activité, en quelque sorte matérielle et physique, des contrôleurs, c'est, en outre, par le nombre des propositions de radiations, de réductions d'allocations, de recouvrements divers, de recours etc .. dressés au retour de leurs tournées ou missions qu'il est possible d'apprécier plus exactement leur rôle. Il en est de même, d'ailleurs, pour le contrôle sur pièces, qui se traduit, lui aussi, en chiffres de radiations, de réductions d'allocations, de recours, de recouvrements, etc...

Dans beaucoup de départements, les rapports adressés par les Préfets aux Conseils généraux, sur le fonctionnement des services d'assistance, les rapports spéciaux des contrôleurs établis en fin d'année pour le Préfet, et communiqués par lui aux assemblées départementales, contiennent à cet égard des indications particulièrement dignes d'être retenues. Il est intéressant de noter ici quelques-unes des plus caractéristiques relevées au cours de la tournée.

Dans l'Ain, l'action du contrôle sur place a provoqué, en 1925, 210 radiations en matière d'assistance aux vieillards, 121 pour l'assistance aux familles nombreuses, 117 pour l'assistance médicale, 72 pour les femmes en couches.

Dans la Charente, en 1925, l'intervention du contrôleur a permis de recouvrer 11.932 francs 73 au titre de l'assistance médicale gratuite, de faire prononcer 564 radiations sur un total de 5.386 inscrits ; pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, 113 radiations ont été, à la suite de son intervention, prononcées par les Conseils municipaux, une seule a provoqué un recours à la commission cantonale, qui a adopté les conclusions du contrôle ; de plus, 23.683 francs 33 ont été recouverts sur les assistés ou leurs successions ; pour les familles nombreuses, 12 radiations, sur 1.644 inscrites, ont été obtenues ; pour les femmes en couches, 5 radiations sur 2 303 assistées et 91 primes d'allaitement ont été supprimées.

Dans les Côtes-du-Nord, le contrôleur sur place, en 1925, a proposé 1.289 radiations pour l'assistance médicale parmi lesquelles 645 ont été acceptées par les municipalités. L'action personnelle du contrôleur a permis aussi d'appliquer l'assistance partielle à 749 inscrits à l'assistance complète, et de classer dans la catégorie « à assister seulement en cas d'hospitalisation » 366 inscrits pour l'assistance intégrale. Pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, 384 radiations ont été obtenues en 1925, et 44 réductions de taux ; pour l'assistance aux familles nombreuses, 633 radiations ont été prononcées sur 1.075 dossiers ; pour l'assistance aux femmes en couches, les radiations réalisées ont été de 305.

Dans ce même département, parallèlement à l'action du contrôle sur place, le contrôle sur pièces en matière d'assistance médicale a élevé, en 1925, 362 recours devant les commissions cantonales, dont 37 ont été admis, 68 rejetés, et 257 se trouvaient en instance au moment du passage de l'Inspecteur général ; près de 40.000 francs de recouvrement ont été effectués ; pour l'assistance aux vieillards, 109 recours ont été faits par le contrôle sur pièces, 58 recours ont été effectués contre des parents tenus à la dette alimentaire ; 172 recouvrements ont été exercés contre des assistés ayant des ressources. Pour l'assistance aux familles nombreuses, 110 recours ont été portés devant les commissions cantonales ; pour l'assistance aux femmes en couches, 145 recours ont abouti à 89 suppressions.

Dans le Nord, 94.000 francs ont été récupérés en 1925, en ce qui concerne des personnes admises au titre de l'assistance gratuite, sur des parents tenus à la dette alimentaire, reconnus capables de payer les frais d'hospitalisation. Pour l'assistance aux vieillards, 666 radiations ont été prononcées sur l'intervention du contrôle sur pièces ; 376 pourvois ont été formés devant les commissions cantonales et ont donné lieu à 109 radiations ; de son côté, le contrôle sur place a établi 592 propositions de radiations ou de réductions des allocations, sur lesquelles 443 ont été admises par les Conseils municipaux, 32 ont été portées à la commission cantonale et accueillies favorablement par elle ; 96 ont été portées devant la commission centrale. En outre, 2.586 recouvrements divers ont été exercés contre des personnes tenues à la dette alimentaire. Pour l'assistance aux familles nombreuses, le contrôle sur pièces a obtenu 56 radiations, le contrôle sur place en a provoqué 135, soit sur décisions des Conseils municipaux, soit d'office (décès d'enfants, abandons d'enfants ou remariages). Enfin, pour l'assistance aux femmes en couches, le contrôle sur place a abouti à la radiation de 637 assistés, sans préjudice du contrôle des dames visiteuses qui ont signalé dans 5.927 cas la cessation de l'allaitement maternel.

Dans le Loiret, le contrôle sur pièces a abouti au redressement de 26 décisions irrégulières en matière d'assistance aux vieillards et aux femmes en couches, et au rejet de 53 demandes sur 201 qui étaient soumises à la décision du Préfet. Le contrôle sur place, de son côté, a provoqué la radiation de 448 personnes de diverses listes d'assistance (280 pour l'assistance médicale, 64 pour l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, 27 pour l'assistance aux familles nombreuses, 77 pour l'assistance aux femmes en couches) ; d'autre part, des réductions d'allocations ont été acceptées dans 58 cas.

Dans le Doubs, le contrôle sur pièces a permis de récupérer 5.826 francs sur des personnes assistées, au titre de l'assistance médicale gratuite ; le contrôle sur place a fait prononcer 57 radiations pour l'assistance aux vieillards ; le contrôle sur pièces a provoqué 23 radiations et 19 réductions du taux de l'allocation, le contrôle sur place 17 radiations et 5 réductions ; pour l'assistance aux

familles nombreuses, le contrôle sur pièces a abouti à 41 radiations, le contrôle sur place à 13 radiations. Pour l'assistance aux femmes en couches, le contrôle sur pièces a fait prononcer 45 radiations, le contrôle sur place, 2.

Dans la Côte-d'Or, en bloquant les résultats du contrôle sur pièces et du contrôle sur place, pour l'assistance médicale, 37.873 frs. ont été récupérés sur les familles en 1925 ; pour l'assistance aux vieillards, 128 pourvois ont été effectués dont 94 ont abouti à des réductions de taux, 34 à des radiations, les récupérations au titre de la dette alimentaire se sont élevées à 66.048 francs ; pour l'assistance aux familles nombreuses, 2 pourvois ont été faits au nom du préfet ; pour les femmes en couches, 54.

Dans l'Aveyron, où le contrôle et l'administration sont réunis dans les mêmes mains, le contrôle sur pièces et le contrôle sur place ont provoqué 2 recours devant les commissions cantonales, 2 radiations, 6.817 francs de remboursements en matière d'assistance aux vieillards, 36.891 francs de récupérations diverses, 34 radiations en matière d'assistance aux familles nombreuses, 365 en matière d'assistance aux femmes en couches et de primes d'allaitement.

On remarquera que dans tous ces chiffres, il ne s'agit aucunement de nouvelles admissions dues à l'action du contrôle. Elle s'exerce cependant en ce sens. L'intervention de contrôle sur place permet à des privés de ressources de bénéficier d'une assistance qui leur était refusée pour des raisons locales. Dans les Côtes-du-Nord, notamment, le contrôleur sur place en 1925, a fait inscrire à l'assistance 38 personnes. Il est juste d'ajouter qu'il est assez rare de voir des privés de ressources non admis à l'assistance à laquelle ils ont droit ; les abus dans cet ordre d'idées sont exceptionnels, et le jeu normal des appels devant les juridictions cantonales permet facilement de les redresser.

L'activité du contrôle, sur pièces et sur place, porte donc principalement sur des radiations des listes d'assistance, des réductions de taux d'allocations, des recours et des remboursements ; elle se traduit ainsi par des réductions effectives de dépenses, par des économies dont profitent les budgets publics.

Est-il possible de calculer avec certitude ces réductions, de chiffrer ces économies ?

Certes, il y a dans l'action répressive des abus exercés par le contrôle, des diminutions réelles de dépenses qu'il est facile de faire apparaître dans les budgets. C'est ainsi que les sommes récupérées soit sur les assistés, ou sur leurs successions, soit contre les enfants tenus à leur égard à la dette alimentaire, peuvent être inscrites en recettes dans le budget départemental, diminuant d'autant les dépenses incombant à ce budget. Les abattements opérés en matière d'assistance médicale sur les

mémoires médicaux et pharmaceutiques, les remboursements demandés aux assistés en état de payer tout ou partie de leur hospitalisation, etc... sont aussi des recettes certaines qui viennent en déduction des dépenses. Toutes ces recettes constituent, sur l'ensemble des dépenses, une partie des économies réalisées par l'intervention des contrôles. Les chiffres donnés précédemment montrent que, parfois, ces économies sont importantes, et, pour indiquer quel ordre de grandeur elles peuvent atteindre dans certains départements, il est bon de reproduire ici les chiffres atteints dans cet ordre d'idées, par les services de Nord :

En 1925, le total de leurs récupérations, au titre de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, s'est élevé à : 859.548 fr. 69, dont 213.130 fr. 60 proviennent des recours en matière d'assistance à domicile, contre les personnes tenues à la dette alimentaire, et les recours contre les successions des assistés décédés ; 303.840 fr. 65 représentent la participation des enfants dans les dépenses d'hospitalisation de leurs parents, ainsi que les sommes récupérées à la suite de recours en remboursement de cinq années d'assistance hospitalière (loi de 1905) ; 342.577 fr. 44 représentent les ressources personnelles des hospitalisés admis en déduction des dépenses totales par eux occasionnées.

Toutes ces récupérations qui se traduisent en fait, par des économies dans les dépenses supportées par les collectivités publiques, ont été rendus possibles par l'action des services de contrôle.

D'un autre côté, l'intervention des contrôleurs, en matières de fixation de prix de journée, dans les départements où elle a été prescrite par les préfets et par les conseils généraux, aboutit à des réductions de dépenses, par suite aussi à des économies. Que les réductions soient provoquées par un calcul plus régulier de ces prix de journée, par des rectifications apportées au total des journées mises à la charge des services d'assistance, par une ventilation plus stricte des dépenses, par une détermination plus exacte des journées gratuites à prendre au titre de la loi du 7 août 1851, ou au titre des ressources propres de l'établissement hospitalier, elles portent toujours sur des sommes relativement élevées.

Dans les Côtes-du-Nord, l'examen minutieux des prix de journée dans les hôpitaux du département a fait réduire de plus de 300.000 francs le montant des sommes réclamées aux services départementaux d'assistance médicale gratuite et d'assistance aux vieillards, infirmes ou incurables. Sur cette somme, plus de 175.000 francs sont dûs à l'action du contrôle sur place.

Dans le Pas-de-Calais, les contrôleurs ont fourni au préfet des éléments suffisants pour maintenir en 1926, dans certains établissements, les prix de journée fixés en 1925, alors que ces établissements demandaient des relèvements appréciables. Dans un

autre établissement une inspection du contrôle a fait augmenter le nombre des lits de vieillards à la charge de l'hospice, alors que les ressources propres étaient irrégulièrement consacrées à l'entretien d'orphelines.

Dans le Var, l'intervention du contrôle sur place a permis au département de réaliser une économie de 275.000 francs, réclamée en trop par un hôpital du département ; elle a permis d'imposer aux hôpitaux et hospices la ventilation exigée par le règlement entre les journées d'hôpital et les journées d'hospice.

Dans la Mayenne elle a abouti à des réductions de prix de journée, dans des établissements où les administrations hospitalières avaient négligé de totaliser toutes les journées entrant en ligne de compte pour le calcul de leurs dépenses (journées de bénéficiaires de l'article 64 de la loi sur les pensions militaires) ou d'effectuer les déductions prescrites. Les prix de journée ont été réduits dans une proportion variant de 0 fr. 15 à 1 fr. 82 par journée suivant les établissements.

Dans la Savoie, à la suite d'une inspection du contrôleur sur place, l'hospice d'une ville importante a été mis dans l'obligation de rembourser au service départemental une somme de 4.000 francs pour avoir encaissé des allocations mensuelles servies à des assistés depuis longtemps recueillis par lui, et dont l'entretien devait être assuré au moyen des ressources propres.

Dans la Somme, pour un seul établissement, où le contrôle sur place est intervenu, le prix de journée a été ramené de 15 fr. 25 à 11 fr. 15 pour la loi de 1893, de 14 fr. 75 à 10 fr. 03 pour la loi de 1905, au total plus de 40.000 francs d'économies.

Si, dans tous ces cas, les économies provoquées par le contrôle sont représentées par des chiffres certains, il est des cas où il devient très difficile, sinon impossible, de les évaluer exactement. Par exemple, quand il s'agit, d'évaluer les réductions de dépenses correspondant aux radiations des listes d'assistance ou aux diminutions des taux d'allocations.

Cependant, deux procédés ont été employés pour essayer de chiffrer les résultats obtenus. Dans quelques départements, on envisage les dépenses qu'aurait provoqué le maintien, pendant l'année entière, de toutes les allocations supprimées, ou le maintien au taux ancien, jusqu'à la fin de l'année des allocations réduites. Dans d'autres départements, on fait ce calcul en distinguant les formes d'assistance. On envisage les dépenses prolongées pendant 5 ans pour l'assistance aux vieillards ou pour les familles nombreuses, pendant 1 an pour les primes d'allaitement (les deux mois d'assistance aux femmes en couches n'étant pas pris en considération). Pour l'assistance médicale, dans un système comme dans l'autre, on fait la moyenne annuelle des dépenses par assisté inscrit et on l'envisage, suivant le procédé adopté, pendant une période d'une année ou pendant une période de cinq ans.

Quel que soit le mode de calcul employé, il ne faut pas se dissimuler que l'estimation ainsi faite restera sujette à caution. Être inscrit à l'assistance médicale gratuite ne veut pas dire que nécessairement l'on aura besoin de soins médicaux ou d'une hospitalisation, et des personnes y restent inscrites pendant plusieurs années qui, de ce fait, ne sont cause d'aucune dépense pesant sur les collectivités publiques. Pour l'assistance aux vieillards, la durée moyenne de l'assistance est variable ; un an, c'est peu pour estimer la dépense réelle, cinq années par contre, est une période peut-être excessive. Quant à l'assistance aux familles nombreuses, quant à l'assistance aux femmes en couches jointe aux primes d'allaitement, elles sont très variables comme durée. Toutes les estimations faites doivent donc être accueillies avec beaucoup de réserve. L'action d'un contrôle sérieux et efficace se mesure davantage par les pourvois effectués, par les radiations ou les réductions d'allocations proposées.

Cependant il peut être utile, à titre de comparaison, de reproduire ici quelques uns des chiffres notés dans la tournée.

Dans le Pas-de-Calais, où les économies réalisées sont calculées sur la base d'une année d'allocation, pour le contrôle sur place seul, elles représentent, de 1921, date où le contrôle a été réorganisé, à fin 1924, 1.010.000 francs.

Pour l'année 1925, elle sont estimées à 147.000 francs pour les lois d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, et d'assistance aux familles nombreuses.

Dans la Haute-Garonne, le total des économies dûes en 10 ans à l'action du contrôle sur place, a atteint : 628.636 fr ; dans l'année 1923, où il a été procédé à une espèce de révision générale des assistés, le montant des économies s'est élevé à 206.930.fr 76.

Dans la Saône-et-Loire, le contrôle sur place a permis de réaliser, en 1925, 56.527 francs de réduction de dépenses ; le contrôle sur pièce, 38.715 francs.

Dans la Charente, l'économie réalisée en 1925, par le contrôle sur place, a été évaluée à 78.000 francs pour l'assistance médicale, 26.688 francs pour l'assistance aux vieillards, 9.197 francs pour l'assistance aux familles nombreuses, 1.735 francs pour l'assistance aux femmes en couches et les primes d'allaitement.

Tous ces chiffres n'ont qu'une valeur relative. Il est d'ailleurs souvent difficile de faire le partage des économies dues à l'action du contrôle sur place et du contrôle sur pièces : parfois les réductions de dépenses sont calculées à l'avantage de chacun de ces services, ce qui fausse les chiffres ; parfois les rapports des préfets comme en Savoie, bloquent le résultat du contrôle sur pièces et du contrôle sur place (257.218 francs réalisés en 1923, 166.765 francs en 1924) ; parfois, contrôle sur pièces et contrôle sur place se surveillent jalousement et essayent réciproquement de diminuer

les résultats effectifs obtenus par le service voisin. C'est ainsi que dans un département des environs de Paris, le contrôle sur place chiffre les économies provenant de son intervention pour le 1er semestre 1926 à 16.000 francs pour l'assistance aux familles nombreuses, alors que le contrôle sur pièces ramène ce chiffre à 343 francs 50 et s'attribue 21.827 francs d'économies réalisées sans l'intervention des contrôleurs sur place. De même pour l'assistance de femmes en couches, le contrôleur évalue les économies résultant du contrôle à 8.485 francs pour l'année 1925, le contrôle sur pièce ramène cette somme à 7.400 francs et s'attribue 8.200 francs de réduction personnelle de dépenses. Pour l'assistance aux vieillards, le contrôle sur place chiffre son action par 61.100 francs d'économies pour 1925, le contrôle sur pièces les évalues à 42.607 francs seulement.

La vérité est que tous ces chiffres offrent une part d'incertitude et que bien inspirés sont les contrôleurs, comme celui de la Seine-Inférieure, qui ne cherchent pas à préciser les économies réalisées par leurs services. D'ailleurs après une sérieuse enquête générale de révision, ainsi qu'elle a été faite depuis 1921 dans un certain nombre de départements, les abus sont moins nombreux dans les communes, et de nouvelles visites du contrôleur n'aboutiront plus à d'aussi nombreuses propositions de radiations de réduction de taux, ou de recours.

Cependant, cela ne signifiera pas que le contrôleur n'exerce plus avec zèle ses fonctions et que ce rouage devenu inutile doive être supprimé. Ce n'est pas dans des chiffres souvent incomplets qu'il faut rechercher la preuve de l'utilité du contrôle sur place. Le contrôle fonctionnant normalement dans un département a aussi une action préventive, et les résultats obtenus par cette action dépassent de beaucoup ceux qui peuvent être évalués numériquement à la suite de redressements de situations erronées.

Ce qui importe, étant données les conditions dans lesquelles l'assistance obligatoire est accordée, c'est que les Conseils municipaux et les assistés soient bien convaincus que les abus sont recherchés et réprimés. C'est une constatation faite très souvent que les Conseils municipaux et les maires sont mal placés pour refuser des admissions ; ils admettent des postulants dont la situation matérielle ou celle de leurs enfants ne légitime en rien l'octroi de secours publics. Souvent, dans les départements où il existe un contrôleur sur place sévère, les maires font eux-mêmes appel discrètement à ce contrôle pour provoquer des radiations. Les entretiens qu'au cours de la tournée des Inspecteurs généraux ont put avoir avec des maires de petites ou de grandes communes confirment cette constatation, de même, l'accueil fait aux contrôleurs lors de leur venue dans une commune.

La perspective du contrôle rend prudents dans leurs demandes, des postulants dont les droits à l'assistance ne sont pas fondés ;

l'exemples des recours et des recouvrements effectués fait réfléchir les enfants, trop facilement portés à oublier leur dette alimentaire vis-à-vis de leurs parents. Toutes ces économies, qui ne sont pas susceptibles d'être évaluées, rentrent cependant dans le rendement effectif du contrôle. Une appréciation de ce rendement peut dès lors se trouver aussi dans la comparaison d'une année à l'autre du nombre des personnes assistées, ou dans la comparaison des dépenses occasionnées.

Il arrive aussi que les municipalités admettent trop facilement à l'assistance, par ignorance de la loi et des prescriptions règlementaires, ou par une interprétation tendancieuse des textes, qu'elles ont à appliquer. L'action du contrôle dans ce cas, est une action éducative, qui prévient les décisions injustifiées contre lesquelles le service départemental aurait à exercer des recours. Cette éducation des bureaux d'assistance et des municipalités est particulièrement importante ; dans quelques départements elle est assurée avec beaucoup de succès par les contrôleurs, soit qu'elle ait été prévue dans le réglement départemental, soit que, d'eux-mêmes, les contrôleurs sur place en liaison avec les divisions d'assistance aient compris que cette extension du champ de leur activité était indispensable dans l'intérêt même des services. Dans l'Indre, l'Indre-et-Loire, dans le Loiret, dans le Nord, dans le Pas-de-Calais, dans la Haute-Garonne, dans la Savoie, dans la Seine-Inférieure, etc.., les contrôleurs sur place contribuent ainsi de façon utile à l'amélioration des conditions générales d'application des lois d'assistance. Les résultats obtenus, et qu'il n'est pas possible non plus de traduire en chiffres, sont cependant très réels et permettent d'affirmer que cet élargissement du rôle de controleur sur place devrait être réalisé dans les autres départements.

DEUXIÈME PARTIE

CONSTATATIONS DU CONTRÔLE

A côté de leur rôle de contrôle proprement dit, les contrôleurs sur pièces ou sur place, jouent aussi, pour les administrations dont ils relèvent, le rôle d'informateurs. L'examen des dossiers et les observations qui en découlent, les enquêtes effectuées sur place, et les conclusions qui peuvent en être déduites, toutes les propositions ou suggestions qui sont provoquées par l'étude ou par la solution des cas d'espèces, donnent aux contrôleurs l'occasion de jeter un regard sur l'application des divers lois d'assistance et d'indiquer avec précision comment, dans le détail, ces lois sont appliquées dans les communes et comment des améliorations sont susceptibles de leur être apportées.

Les constatations faites par les contrôles départementaux, empreintes d'une incontestable impartialité et en se plaçant au seul point de vue de l'intérêt public, relèvent dans l'application des lois d'assistance des anomalies qui, en faussent parfois le mécanisme ou les éloignent des buts que s'était donné le législateur. Il paraît utile de rapporter ici les plus importantes, en envisageant successivement chaque loi d'assistance obligatoire. Aux constatations faites par les contrôleurs et reproduites dans les rapports particuliers présentés par ces fonctionnaires aux préfets et aux Conseils généraux, seront en même temps ajoutées celles relevées par l'Inspection générale, notamment en compagnie des contrôleurs, à l'occasion de sondages effectués dans les départements de tournée.

a) *Assistance médicale gratuite.*

La loi de 1893, qui est la plus ancienne en date des lois d'assistance obligatoire, est, d'une façon générale, celle qui se trouve être la mieux appliquée dans la plupart des départements.

Néanmoins, dans beaucoup de communes, les listes contiennent des inscriptions très nombreuses, souvent disproportionnées avec la population.

Il arrive que le tiers, parfois même la moitié des habitants d'une commune sont inscrits abusivement sur les listes. D'un autre côté, les admissions d'urgence, laissées à la libre initiative des municipalités, allongent encore ces listes.

Par contre, il advient cependant, que des listes, au lieu de contenir les noms de toute une famille, n'indiquent que les noms des chefs de famille. Quand ce dernier tombe malade il ne peut plus subvenir aux besoins de sa famille, et l'assistance accordée est alors des plus légitimes. Mais si c'est sa femme, ou son enfant qui ont besoin de soins médicaux ou hospitaliers, le chef de famille, continuant à toucher son salaire, est censé pouvoir supporter en totalité ou en partie, les frais ainsi occasionnés. C'est là une appréciation rationnelle, en principe, de la privation de ressources, qui pourrait utilement être signalée aux communes intéressées.

Sur les listes, on relève dans quelques départements les noms des enfants assistés placés dans la commune, ainsi que les noms des pupilles de la nation, y résidant. Les enfants assistés ne sont pas des indigents, et des crédits spéciaux d'assistance médicale sont inscrits au budget du service; de même, pour les pupilles de la nation, les offices départementaux disposent de ressources importantes pour assurer les soins à leur donner, et l'assistance médicale n'a pas à intervenir en leur faveur. Une exception ne peut être envisagée pour cette dernière catégorie d'enfants que, s'il s'agit de traitements particulièrement longs et dispendieux (traitement en sanatorium, par exemple) qui risqueraient, en raison de l'importance des dépenses de grever trop lourdement les budgets des offices.

Des personnes non privées de ressources sont trop fréquemment inscrites sur les listes d'assistance; les chiffres de récupérations effectuées dans quelques départements, en sont une démonstration manifeste.

Dans quelques départements, il y a abus caractéristiques dans le nombre des visites effectuées à un même malade et dans la délivrance des prescriptions pharmaceutiques; pour les enrayer, dans la Manche, certaines communes laissent aux assistés la charge de la première visite médicale; dans les Côtes-du-Nord, la feuille de maladie délivrée par le Maire n'est valable que pendant deux visites, elle peut être renouvelée une fois par le Maire; mais pour la cinquième visite et au delà, une autorisation préfectorale est nécessaire.

Dans un autre ordre d'idées, il a été noté que dans quelques départements, les commissions cantonales ne se réunissent plus. Le contrôleur d'assistance y assistait à titre consultatif, mais sa présence a porté ombrage et les commissions rejettent, par principe, les recours défendus par lui. Aussi les services préfèrent-ils en appeler directement aux municipalités pour un nouvel examen de la situation, plutôt que d'aller devant ces commissions cantonales dont l'état d'esprit est caractéristique.

Les dépenses d'hospitalisation sont partout en augmentation croissante. Celà tient à l'augmentation incessante des prix de journée; celà tient aussi à la plus forte proportion de malades hospitalisés, alors qu'ils auraient pû être soignés à domicile. Souvent, les hospitalisations sont prolongées sans motif, pour des vieillards ou des incurables qui devraient être admis dans des services d'hospice à prix de journée moins onéreux, ou pour des malades graves auxquels le peu d'importance de l'établissement ne permet pas de donner les soins spéciaux nécessités par leur état. Dans un hôpital du bassin du Rhône, il a été relevé qu'un malade était hospitalisé pour tuberculose depuis plus de treize ans; dans un petit établissement de l'Est, un cancéreux est hospitalisé depuis plus de six mois, sans autres soins que des lavages à l'eau bouillie, alors qu'à peu de distance se trouve le centre anticancéreux auquel le département est rattaché; des vieillards de plus de soixante-dix ans restent trois ou quatre ans dans un service de médecine sous la dénomination «asthmatiques» alors que le pavillon des vieillards dispose de nombreux lits, etc... On pourrait multiplier les exemples, consignés dans les rapports de tournée des contrôleurs départementaux, et des Inspecteurs généraux. Les certificats délivrés par les médecins traitants, quand l'hospitalisation dépasse deux ou trois mois, sont trop fréquemment rédigés en termes si vagues que les services n'y trouvent aucune indication permettant d'apprécier si l'hospitalisation doit ou non être prolongée. Ces certificats sont bien souvent transmis plus ou moins régulièrement; parfois, aussi, ils ne donnent aucun renseignement sur l'âge du malade et le service n'est pas à même de savoir, s'il s'agit d'un vieillard désormais incurable.

Enfin, les conditions dans lesquelles ces certificats sont dressés par quelques hôpitaux ne permettent aucune garantie, lorsqu'on voit, comme il est arrivé à un Inspecteur général, dans un établissement du sud-est, que la Supérieure de l'hôpital en possède une réserve signée en blanc par le médecin et qu'elle même rédige le diagnostic et porte le nom du malade. Ces abus dans le prolongement injustifié des hospitalisations au titre de la loi de 1893, posent la question du contrôle médical des hospitalisés; l'Inspection générale estime que pareil contrôle peut-être réalisé en accord avec le corps médical, comme il a déjà été institué en ce qui concerne les bénéficiaires de l'article 64 de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions de guerre; elle est prête à collaborer à toute étude dans ce sens.

Le libre choix du médecin, aujourd'hui réalisé dans la plupart des départements, provoque des exagérations de visites ou de consultations de la part des assistés. Ceux-ci font appel à un premier médecin, peu de temps après à un autre, en lui laissant ignorer qu'un de ses confrères est déjà venu, et pour peu qu'il y ait plusieurs médecins dans une localité, tous, à tour de rôle, sont appelés chez l'assisté pour une même maladie. Pour mettre un terme à cette pratique, l'assisté ne pourrait-il pas être tenu d'indiquer au début de l'année le médecin par lui choisi, et de recourir à ce même praticien, sauf autorisation spécialement donnée par le service départemental.

Une autre cause d'augmentation des dépenses réside aussi dans les prix excessifs de journée réclamés par certains établissements hospitaliers. Quand les prix élevés correspondent à la qualité des soins donnés, il ne saurait y avoir de critiques; mais la comparaison des prix de journée dans les départements fait apparaître que ce sont les établissements les plus mal installés matériellement, les plus mal pourvus en personnel médical ou infirmiers, ceux où les soins laissent fortement à désirer, qui demandent souvent les prix de journée relativement les plus forts. Il est juste d'ajouter que ce sont en général de petits établissements, plutôt hospice ou garderie de malades qu'hôpitaux proprement dits. Les exemples sont nombreux d'hôpitaux de petites villes où malades, blessés, vieillards, sont mélangés dans des dortoirs d'une propreté douteuse, sans confort, dont les prix de journée dépassent de beaucoup ceux des hôpitaux de grand rattachement parfaitement outillés. Certains rapports particuliers d'Inspecteurs généraux insistent sur cette situation, qui sera d'ailleurs examinée de plus près au cours de la tournée prochaine portant sur les prix de journée. Ne serait-il pas possible, comme il a été fait dans le Var, de n'utiliser ces établissements que comme hospices, ou poste de secours, et de concentrer les malades et blessés de la loi de 1893, dans des centres méthodiquement installés, bénéficiant d'un personnel compétent et d'un matériel moderne?

S'il arrive que dans certains départements, la loi d'assistance médicale est appliquée avec trop de libéralisme, dans quelques-uns les inscriptions sur les listes sont rares, les admissions d'urgence

sont exceptionnelles, surtout en matière d'hospitalisation, même dans des cas qui paraissent justifiés. Des assemblées communales, notamment dans la Haute-Marne, dans la Seine-et-Marne, défendent âprement les deniers publics, et il faut des interventions répétées et pressantes des services de contrôle sur pièces et sur place, pour éviter que cette économie dans la distribution de l'assistance ne nuise pas à des personnes véritablement privées de ressources.

D'un autre côté, il y a des départements où la loi d'assistance médicale gratuite n'est appliquée qu'en partie. Dans un département de la région du Nord, où une assistance médicale était organisée avant la mise en vigueur de la loi du 15 juillet 1893, cette assistance a été maintenue et par certains côtés complétée, mais elle est loin d'être conforme aux prescriptions de la loi de 1893. L'assistance est communale; les communes dressent les listes des bénéficiaires. Un forfait au début de l'année est passé par la commune avec un médecin, qui, moyennant ce forfait est tenu de soigner gratuitement tous les inscrits. Les dépenses médicales restent à la charge de la commune, les dépenses pharmaceutiques sont supportées par les assistés, par les bureaux de bienfaisance, par les communes. Parfois, aussi, le médecin est rémunéré à tant par assisté inscrit; un maximum de 8 francs par inscrit et par an est actuellement fixé par le Conseil général. Une subvention départementale est donnée aux communes, à raison de 2 francs par assisté inscrit. L'État n'intervient dans aucune de ces dépenses. La loi de 1893 ne joue que pour les dépenses d'accouchement, de petite chirurgie et d'hospitalisation; seules, ces dernières dépenses donnent lieu à répartition entre les communes, département, État, dans les conditions prescrites par les barèmes annexés à la loi. Au budget départemental n'apparaissent que les dépenses de cette sorte ainsi que celles occasionnées par les subventions forfaitaires versées aux communes. Avec un pareil système, les dépenses d'assistance médicale sont moins élevées pour l'État que dans les départements où la loi de 1893 est correctement appliquée. En 1925, 67.800 indigents ont été inscrits sur les listes communales, 1.060 ont été soignés à domicile, 2.752 ont été hospitalisés. Mais il faut noter que la qualité des soins médicaux ne peut, pour les forfaits consentis, être parfaite. Dans une commune, où un Inspecteur général faisait un sondage, il a été relevé un forfait annuel et global de 300 francs, pour soigner 87 inscrits, passé avec un médecin dont la résidence était à une douzaine de kilomètres. Comment pour ce prix un médecin couvrirait-il ses frais? Et l'on comprend pourquoi les hospitalisations sont plus nombreuses que les soins donnés à domicile, contrairement à ce qui se passe dans les autres départements; les médecins mal payés se déplacent difficilement hors de leur résidence, ils se hâtent d'envoyer les malades dans les hôpitaux pour ne plus avoir à revenir les visiter à leur domicile. Le système pousse à l'hospitalisation. Malgré des mises en demeure nombreuses adressées au département intéressé, il n'a pas été modifié.

Enfin, l'assistance partielle, qui était appliquée dans quelques départements, tels que la Savoie, bien avant que des instructions ministérielles l'aient prescrite, se répand peu à peu dans tous les départements. Dans l'esprit de certains de ses promoteurs, elle devait avoir pour but d'augmenter le nombre des bénéficiaires de l'assistance médicale en l'étendant à la catégorie des petits rentiers, des petits fonctionnaires, des petits commerçants, des petits propriétaires, etc..., à tous ceux dont les ressources peuvent couvrir les frais d'une maladie occasionnelle et de courte durée, mais sont manifestement insuffisantes en cas de maladie grave nécessitant une opération ou une hospitalisation. En fait, l'assistance partielle a été considérée comme donnant la possibilité de diviser l'assistance, de faire parmi les assistés diverses catégories, suivant leur situation matérielle. Elle est devenue un moyen de réduire les frais médicaux et pharmaceutiques, dans des cas où, jusqu'alors, l'assistance était donnée de façon complète, et où les frais étaient pris en charge par les collectivités publiques. Ce mode d'assistance par ailleurs a provoqué un abus. Certaines municipalités admettent à l'assistance médicale partielle, pour les frais d'hospitalisation, des personnes capables de payer elles-mêmes les dépenses occasionnées par une opération ou par un séjour dans un établissement hospitalier; mais il est entendu que les assistés reversent à la commune la part supportée par celle-ci dans les dépenses. L'assistance accordée est dès lors, prise en charge uniquement par l'État et par le département. Les communes, n'étant plus intéressées aux dépenses, ne se montrent pas parcimonieuses des deniers publics, et prononcent des admissions injustifiées.

b) *Assistance aux vieillards, infirmes et incurables.*

Les allocations d'assistance n'ont pas suivi l'augmentation du taux de la vie; elles sont, mêmes fixées au maximum, insuffisantes pour les assistés nécessiteux, qui n'ont pas d'autres ressources pour vivre.

Les dépenses occasionnées par cette assistance sont cependant très élevées parce le nombre des bénéficiaires de la loi est considérable. D'autre part, comme l'Inspection générale le notait en 1921, la largesse avec laquelle les secours étaient accordés pendant la guerre (allocation militaire, notamment) a fait perdre toute hésitation à demander l'assistance. Enfin, les communes se montrent peu strictes dans la détermination de la privation des ressources, d'autant que certaines majorations n'appellent pas de participation locale.

La loi d'assistance dans certaines régions, en raison de l'insuffisance même des taux de secours n'est plus considérée comme une loi d'assistance; l'allocation est devenue un secours de vieillesse destinée à procurer, non l'indispensable, mais un supplément de bien-être, et les vieillards, les infirmes et les incurables font sonner bien haut; ce qu'ils appellent «leur droit à la pension de l'État».

Dans un département du Midi, un postulant ayant 6.000 francs de rentes viagères, possesseur d'une maison, « se livrant à un travail en journée pour se distraire » a été inscrit par le Conseil municipal de sa ville de résidence au bénéfice de la loi de 1905. Malgré que cet « assisté » ne rentrait pas dans le cadre de la loi, il a été admis par le bureau d'assistance et par le Conseil municipal pour le motif que cette admission était « à but philanthropique », l'intéressé ayant écrit sur sa demande : « mes ressources me permettant de vivre sans assistance, mon intention est de verser les mensualités que je pourrais être appelé à toucher, aux Sociétés de secours mutuels de la localité ».

Dans un autre département, le Conseil municipal maintient une assistée, propriétaire de biens ruraux, parce qu'elle touche l'allocation depuis plusieurs années et qu'« une suppression brusque serait fatale à sa santé ». Cette assistée à cependant fait donation de tous ses biens au bureau de bienfaisance de sa commune, à charge par lui de l'entretenir sa vie durant.

Dans un département de l'Est, l'assistance aux vieillards est donnée à un ménage recueilli par la fille mariée; le mari de celle-ci est chef de gare, la femme est elle-même employée dans la gare, sans parler des avantages en nature, le ménage a plus de 12.000 francs de ressources annuelles; une petite fille est professeur dans un lycée.

Les postulants font des déclarations volontairement erronées. Comme l'écrit un contrôleur d'un département du Sud-Est, « la pénurie de ressources, qui est la condition même de l'assistance, beaucoup n'hésitent pas à s'en prévaloir, d'autant plus facilement qu'elle est purement fictive et que l'obtention de l'assistance sera, non pas, l'indice d'une situation précaire, ce qu'ils ne voudraient pas, mais la consécration d'une certaine habileté, ce qui n'est pas pour leur déplaire. A court de raisons, ils invoquent tel ou tel précédent, en sorte que, l'abus s'établit comme une régle, qu'il est difficile de transgresser ».

La dissimulation des ressources, des revenus immobiliers, des livrets de caisse d'épargne, des capitaux même, est fréquemment signalée. Depuis la guerre, les « ruraux » gagnent largement leur vie, les hypothèques mises sur les biens disparaissent, des fermiers achètent des propriétés, dont ils paient le prix comptant; cependant l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, leur est donnée beaucoup plus largement que dans les villes; des propriétaires ayant des domaines, possédant un cheptel de valeur, sont signalés par les mairies comme étant sans ressources ou comme ayant un revenu inférieur au taux cependant minime de l'allocation.

Mais la constatation la plus fréquente est la carence des enfants tenus à la dette alimentaire. A cet égard, la loi de 1905 a été désastreuse au point de vue social, elle a contribué à la dislocation de la famille, elle a poussé au dédain dans lequel les enfants tiennent leurs vieux parents. Même quand les enfants ont des ressources

appréciables, possèdent des situations leur permettant de venir en aide à leurs parents, ils ne font aucun effort; certains, malgré les mises en demeure administratives, se refusent à leur donner quelques subsides. Les situations déplorables relevées dans cet ordre d'idées sont nombreuses, et il serait fastidieux de les énumérer; elles se retrouvent d'un bout du pays à l'autre. Une des plus caractérisées a été relevée dans un département du Centre, où le fils unique d'une veuve assistée est employé communal, avec un traitement de 6.200 francs, bénéficie d'une pension de blessé de guerre atteignant 3.600 francs, et est, de plus, propriétaire d'une maison ayant douze locataires; sa femme de son côté, a tenu une épicerie et un débit de vins pendant plusieurs années, et leur fond de commerce a été vendu environ 50.000 francs. Le ménage est sans enfants.

Ailleurs, c'est un vieillard dont un fils exploite personnellement une propriété de 70 hectares, et qui cependant bénéficie de l'allocation d'assistance.

Ici, le fils de l'assisté est propriétaire d'une boulangerie dans une grande ville; son matériel, à l'exclusion du fond proprement dit, est estimé 50.000 francs; il a dans la ville neuf immeubles déclarsé à l'enregistrement pour 500.000 francs.

Là, l'assisté a vendu cinq immeubles et les dommages de guerre s'y rapportant, et à fait le partage entre ses enfants, qui, cependant se désintéressent de lui.

Ailleurs encore, une femme est assistée comme incurable, mais sa fille est propriétaire, en son nom personnel, de 34 hectares, d'une ferme valant 100.000 francs, de 10 maisons valant 300.000 francs.

Dans un autre département, un assisté a trois enfants dont l'un possède à quelques kilomètres de la résidence de son père, une maison bourgeoise avec parc, automobile, train de maison, et exploite en toute propriété à Paris, une maison de transports automobiles.

Quand les enfants répondent aux mises en demeure de s'occuper de leurs vieux parents, ils font des offres dérisoires, ne correspondant ni à leurs capacités de paiement, ni à la valeur actuelle de la monnaie. Ces offres, parfois, sont acceptées sans contrôle. Souvent les enfants s'engagent à payer et ne versent rien; dès lors le vieillard est pratiquement sans recours, en face de ses enfants; pour obtenir l'acquittement de sa créance, il doit engager une procédure toujours longue et compliquée; par humanité, on ne saurait, dans pareil cas, les critiquer, les communes admettent au bénéfice de l'assistance. Le service départemental intervient quelquefois; plus souvent, en raison des formalités, il n'engage aucune poursuite, et ce sont finalement des dépenses prises en charge par les collectivités publiques alors qu'elles devraient être assumées par les enfants.

Les déductions de ressources personnelles, de logement, de nourriture, etc., ne sont pas effectuées régulièrement et fréquemment. Le contrôle se trouve désarmé en face d'irrégularités manifestes, parce qu'il est toujours délicat de diminuer des allocations

qui sont minimes. Par contre, certains assistés sont recueillis par leurs enfants, qui les entretiennent entièrement, et l'allocation versée est considérée comme l'argent de poche du vieillard, de quoi se payer comme il a été dit à un Inspecteur général, « la chopine et le tabac ».

Quand les assistés décèdent, s'il laissent quelques ressources, la loi prescrit que les services départementaux interviendront pour récupérer sur la succession les avances faites. Dans quelque départements où le contrôle sur pièces et sur place est particulièrement vigilant, des récupérations de ce genre, parfois élevées, sont effectuées. Mais trop souvent les municipalités ne signalent pas les décès, les agents des finances ou les officiers ministériels (notaires) se retranchent derrière le secret professionnel pour ne donner aucun renseignement ; quand le service peut agir, il est trop tard, les ressources se sont volatilisées. Pour remédier à cette situation, il serait indispensable que l'admision au bénéfice de l'assistance entraînât automatiquement prise d'ypothèque ou inscription privilégiée de créance sur les biens immobiliers ou mobiliers ; une modification de la loi dans cet ordre d'idées est souhaitable. Elle a été réclamée déjà par le Conseil général de la Savoie, dans une délibération motivée. En attendant, des instructions fermes pourraient être demandées au Ministre des Finances, pour que la collaboration des agents de ce ministère (enregistrement, contributions directes) fût dans tous les cas assurée aux services départementaux d'assistance, car actuellement, peu nombreux sont les départements où elle est effective et se trouve donnée de bonne grâce.

Des abus répétés existent, encore quand il s'agit d'infirmes ou d'incurables assistés, se livrant néammoins à un travail rémunérateur ou vivant chez leurs parents qui pourvoient à tous leurs besoins. Les certificats médicaux d'infirmité ou d'incurabilité sont rédigés en termes très vagues dans un grand nombre de départements et favorisent des admisions irrégulières.

Dans un département du Nord, un blessé de guerre, pensionné, à 80 p: 100, employé comme facteur auxiliaire des P. T. T. dans la commune, est admis comme infirme au bénéfice de la loi de 1905. Dans un département du Sud-Ouest, une jeune fille de vingt-et-un ans, atteinte d'un pied bot, est également admise. De même, dans le Sud-Est, un jeune homme amputé de trois doigts et néammoins employé comme mécanicien ; dans l'Ouest, une fermière, dont la seule infirmité est une raideur du genou ; dans un département de Bretagne, une débitante de boisson agée de cinquante trois ans, atteinte d'une fracture du col du fémur, ce qui ne l'empêche pas d'exercer son commerce. Dans certains départements, les admissions d'infirmes et incurables affluent, par suite de la complaisance des médecins et des municipalités. Dans une commune des Côtes-du-Nord, sur 55 assistés, 30 ont moins de soixante-dix ans et la plupart gagnent largement leur vie ; dans une autre, sur 83 assistés, 32 ont moins de soixante-dix ans. Ailleurs, les certificats médicaux

ne contiennent aucune description des maladies incurables ou des infirmités, et se bornent à noter le nom générique de la maladie « rhumatismes, bronchite » en spécifiant l'invalidité.

Cependant, il y a des infirmes qui pourraient apprendre un métier dans les écoles de rééducation non réservées aujourd'hui aux seuls mutilés de guerre ou qui seraient rééducables physiquement. Les résultats obtenus par ces écoles ou dans certains services d'hôpitaux comme celui du Dr Binou à la Salpétrière, ou à la fondation Franco-Brésilienne de Neuilly, sont indiscutables. Cette réadaptation sociale des infirmes (réadaptation physique ou rééducation professionnelle) devrait être rendue obligatoire ; les collectivités intéressées en couvriraient les frais, mais ces malheureux qui sont actuellement leur vie durant, une charge pour les contribuables, seraient mis à même de gagner ultérieurement leur existence et de se passer de l'aide financière des collectivités publiques. Pour réduire les dépenses d'assistance, l'Inpection générale estime que nul moyen ne doit être négligé et que le problème de la réadaptation, soulevé à l'occasion des infirmes qui emcombrent pendant de longues années les établissements hospitaliers, mérite de retenir toute l'attention des pouvoirs publics.

Enfin, une constatation faite sur tous les points du territoire, c'est que les dépenses d'hospitalisation vont en augmentant d'une façon sensible. Cette augmentation tient pour une grande part au relèvement des prix de journée, nécessité par la cherté de la vie ; mais elle tient aussi au plus grand nombre d'hospitalisations. Quand un assisté n'a pour vivre que les modiques ressources de l'allocation mensuelle, (5 francs encore, dans certaines communes, auquels s'ajoute la majoration de 10 francs à la charge de l'État), sa misère n'en est guère soulagée et l'hospice représente pour lui un idéal auquel il tend, en dépit de la privation de liberté qui en résulte. Dans certains cas aussi, les assistés sont hospitalisés alors qu'ils pourraient bénéficier d'un mode moins dispendieux d'assistance.

Le cas a été relevé dans plusieurs départements, d'hospitalisés ayant des enfants en mesure de les recevoir, mais préférant mettre à l'hospice leurs vieux parents, parce qu'ils sont ainsi plus tranquilles. Pour remédier à cet abus, ne serait-il pas possible d'enlever aux communes le droit de fixer elles-mêmes sans appel, le mode d'assistance et de donner aux préfets la liberté de changer ce mode sur propositions motivées du contrôle ?

c) *Assistance aux familles nombreuses.*

Les constatations faites à propos, de l'application de cette loi présentent moins d'intérêt que celles relatives à l'application des lois du 15 juillet 1893 et du 14 juillet 1905. En effet, l'article 167 de la loi de finances du 29 avril 1926 dispose que les bénéficiaires de l'assistance instituée par la loi du 14 juillet 1913 pourront recevoir une allocation annuelle dont le maximum est fixé à 300 francs

par enfant, dont 210 francs à la charge exclusive de l'État ; d autre part, l'article 163 de cette même loi de finances indique qu'à partir du 1er janvier 1927, le montant de l'allocation prévue à l'article 1 de la loi du 22 juillet 1923, sur l'encouragement national aux familles nombreuses, est fixé à 360 francs par an et par enfant bénéficiaire de l'allocation.

L'allocation donnée au titre de l'Encouragement national aux familles nombreuses, prise en charge exclusive par l'État, est accordée aux chefs de familles nombreuses, non assujettis à l'impôt général sur le revenu, qui ne reçoivent pas d'indemnités de charges de famille de l'État, des départements, des communes, des établissements et des services publics. Cette énumération est interprétée dans un sens large, puisque dans le terme « établissements et services publics » il faut comprendre notamment les sociétés ou entreprises privées, telles que compagnies de chemins de fer, compagnies concessionnaires d'eau, de gaz, d'électricité, transports en commun, etc.., qui, bénéficiaires d'une concession de services publics, servent à leur personnel des allocations pour charges de famille, même si dans leur taux ou leurs conditions d'attributions ces allocations ne sont pas en tous points conformes à celles de l'État.

Cette allocation est plus élevée que l'autre, et les conditions exigées pour l'obtenir en sont beaucoup moins rigoureuse. Aussi, les familles bénéficiant de l'assistance prévue par la loi du 14 juillet 1913, ont intérêt à opter pour la loi d'encouragement national. Le seul inconvénient de cette dernière loi, comparée à l'autre, réside dans le paiement des allocations. Les unes, (loi de 1913), sont payées par mois et d'avance, les autres, (loi de 1923), sont payées par semestre échu ; cette considération pourra maintenir sous le régime de la loi d'assistance quelques familles particulièrement nécessiteuses.

Les constatations faites à propos de l'application de la loi de 1913 sont donc en quelque sorte rétrospectives. Dans ce domaine des abus nombreux ont été également notés. Des familles de fonctionnaires, bénéficiant déjà d'indemnités d'État pour charges de famille, sont maintenues sur les listes d'assistance.

Dans un département du Nord, à l'occasion d'un sondage sur place effectué dans une commune, un Inspecteur général a noté deux facteurs titulaires des P.T.T., touchant à ce titre l'allocation d'État de charges de famille, nommés à cet emploi comme réforde guerre, ils bénéficiaient déjà à ce titre d'allocations pour enfants se cumulant avec les premières ; et cependant ils avaient demandé et obtenu leur inscription à l'assistance aux familles nombreuses. Pour les mêmes enfants, les familles bénéficiaient de trois allocations superposées.

Des propriétaires ruraux venant de payer comptant des domaines de plus de 100.000 francs et ayant des cheptels de plus de vingt bêtes à cornes sont considérés par certaines assemblées

communales comme n'ayant pas les ressources suffisantes pour élever leurs enfants.

L'appréciation des ressources suffisantes change suivant les communes. Les termes de la loi à cet égard sont tellement imprécis qu'ils peuvent ouvrir la porte à toutes sorte d'abus.

La jurisprudence a tâtonné et hésite encore. Dans un département du Centre, les commissions d'appel rayent de l'assistance un employé de chemin de fer père de six enfants et ayant un salaire de 8.500 francs par an, mais elles maintiennent un cultivateur, père de six enfants exploitant une propriété de 70 hectares (en bonnes terres à blé, dans la Beauce) et possédant quatre chevaux de labour, dix-huit vaches et un matériel agricole important. Pour les familles nombreuses rurales, « la privation de ressources suffisantes » est considérée dans quelques régions comme un postulat devant provoquer obligatoirement l'admission à l'assistance.

Dans un autre ordre d'idées, les décès d'enfants pouvant provoquer la suppression de l'assistance ne sont pas régulièrement signalés par les mairies, et les parents continuent à percevoir indûment des allocations ; parfois, c'est seulement au bout de plusieurs mois qu'une visite du contrôle sur place met à jour cette situation. De même les changements survenus dans la composition de la famille (remariage d'une veuve, par exemple, ou les suppressions de mise en apprentissage) ne sont pas toujours portés à la connaissance de l'Administration départementale. Dans quelques départements, des enfants de plus de treize ans aidant leur père à exploiter sa propriété rurale sont considérés comme placés en apprentissage agricole et comptent dans le nombre des enfants ayant droit à l'allocation.

Aux termes des instructions ministérielles du 28 mai 1914, les services départementaux doivent s'assurer que les enfants, de moins de treize ans pour lesquels les parents touchent une allocation d'assistance, fréquentent assidûment une école, école publique ou privée. Quand la non fréquentation est injustifiée, des demandes de radiations doivent aussitôt être adressées, motif pris de ce que l'enfant en âge scolaire qui ne va pas à l'école n'est plus à la charge des parents, et qu'une des conditions essentielles indiquées par la loi n'est plus remplie. Le contrôle sur place relève dans la plupart des départements que la fréquentation scolaire, des enfants des familles nombreuses assistées, est des plus défectueuse, mais les demandes en radiation sont généralement rejetées par les Conseils municipaux et parfois par les Commissions cantonales, qui trouvent toujours des excuses à l'absence de l'école officiellement constatée. Il semble que des mesures rigoureuses devraient être prises d'office en cas de non fréquentation scolaire ; les collectivités publiques qui donnent des allocations d'assistance peuvent en contre-partie exiger des parents qu'ils envoient leurs jeunes enfants à l'école publique ou privée, sans

qu'il y ait lieu de crier à la violation des droits du père de famille. Cette condition devrait d'ailleurs aussi être étendue à l'application de la loi d'encouragement national aux familles nombreuses.

Enfin, il a été relevé dans quelques départements des conflits entre services départementaux d'assistance et des industries accordant à leurs ouvriers et à leurs employés des allocations familiales. Les services départementaux ont prétendu que ces pères de famille ne peuvent être considérés comme privés de ressources suffisantes pour élever leurs enfants puisqu'ils touchent de leurs employeurs des indemnités de charges de famille. Les employeurs ont répondu que, ces indemnités étaient bénévolement données, que rien dans la loi n'en interdisait le cumul avec les allocations d'assistance, et que si ces allocations étaient supprimées, eux-mêmes supprimeraient celles par eux versées pour que les allocations officielles fussent rétablies. La jurisprudence administrative n'a pas soutenu le point de vue des services départementaux, se bornant à indiquer que dans chaque cas, il y avait à juger une question d'espèce, celle de l'appréciation des ressources et que cette appréciation des ressources « suffisantes ou insuffisantes » était de la compétence des bureaux d'assistance, conseils municipaux et commissions d'appel. Pour éviter de prolonger un conflit par lequel les familles nombreuses auraient été atteintes, les administrations départementales se sont inclinées. La question cependant avait son importance et il eut été intéressant de lui apporter une solution de principe.

Pour terminer, il faut ajouter que les dispositions signalées plus haut, de la loi de finances de 1926, vont provoquer des injustices fâcheuses. Une des plus criantes a été notée dans le rapport de l'Inspecteur de l'Assistance publique de la Haute-Marne, contrôleur sur place de services d'assitance:

« 1° Un père de quatre enfants, non pourvu d'un emploi public, mais disposant d'un revenu annuel de 25.000 francs non soumis à l'impôt sur le revenu d'après la législation actuelle (abattement de 10.000 francs à la base et de 3.000 francs pour la femme et pour chacun des enfants).

2° Un cantonnier, père de quatre enfants comme le premier et dont le traitement, y compris les allocations pour charges de famille, n'atteindra pas 8.000 francs selon la classe à laquelle il appartiendra.

« Le premier aura le droit absolu et sans formalité à l'allocation d'encouragement de 360 francs par an. Le second n'aura droit à rien parce que fonctionnaire; mais il pourra solliciter une allocation d'assistance réduite à 270 ou 300 francs par an, c'est-à-dire inférieure de 60 à 90 francs à celle dont bénéficiera son propre riche voisin. Encore devra-il affronter, pour l'obtenir, la discussion de deux assemblées locales et, qui sait, peut-être lutter

pendant des mois devant les juridictions d'appel, cantonale et centrale. »

On ne saurait mieux indiquer l'opposition entre l'assistance et l'encouragement national.

Le législateur n'a certainement pas voulu pareille anomalie, ni marquer une différence si grande dans le traitement à accorder à deux familles, dignes également par suite du nombre de leurs enfants, de la sollicitude nationale.

d) *Assistance aux femmes en couches et primes d'allaitement.*

Depuis que la loi du 2 décembre 1917, a étendu le bénéfice de l'assistance aux femmes en couches, aux mères non salariées, depuis que l'article 3 de la loi du 17 juin 1913 a été modifié et que, dès lors, les postulantes ont à démontrer non pas « qu'elles sont privées de ressources » mais qu'elles sont « privées de ressources suffisantes », depuis aussi que la loi du 24 octobre 1919 sur les primes d'allaitement a fait de l'admission préalable à l'assistance aux femmes en couches une condition essentielle de l'octroi des primes, c'est surtout dans ce domaine que les abus sont les plus flagrants.

L'appréciation des ressources suffisantes est faite trop fréquemment dans des conditions de libéralisme excessif.

Dans quelques communes, la proportion des femmes admises à l'assistance, varie entre 50 et 90 p. 100 du nombre total des femmes ayant enfanté, quand elle n'atteint pas 100 p. 100. Même pour un premier enfant, quand il s'agit de jeunes ménages, manifestement aisés et capables de supporter les frais d'accouchement, les dépenses du repos de la jeune mère, etc..., l'admission à l'assistance est prononcée. Des femmes de cultivateurs à la tête de prospères exploitations agricoles, ayant en toute propriété des troupeaux de plus de vingt bêtes à cornes, des femmes d'ouvriers, de contremaitres, d'ingénieurs même, dont les salaires sont élevés, des femmes de fonctionnaires touchant des traitements fixes, parfois importants, des femmes fonctionnaires ou ouvrières d'établissements d'État, dont le repos est garanti au moment de l'accouchement et qui touchent à ce moment leur traitement ou leur salaire intégral, sont inscrites sans difficulté sur les listes d'assistance. Les services de contrôle sur piéces et sur place ont fort à faire pour enrayer ces abus. Dans une commune de Savoie, une visite du contrôleur a permis de rayer trente, sur trente et une femmes assistées.

La loi, actuellement, a peu à peu évolué. Elle n'est plus considérée comme une loi d'assistance, mais plutôt comme une mesure de protection de la maternité et de la première enfance. On peut concevoir dès lors qu'une aide aux femmes en couches doit être accordée à toutes les mères françaises sur leur démande, sans que l'octroi de cette aide reste subordonné à l'examen d'un bureau d'assistance, à

la décision d'un conseil municipal, aux recours possibles devant les commissions cantonales. Pour protéger effectivement la maternité et la première enfance, pour lutter contre la mortalité infantile, une pareille mesure semble logique, et les dépenses résultant de ce chef, ne seront plus guère élevées que les dépenses actuelles d'assistance. Une des preuves que l'assistance est accordée très largement, c'est que les femmes admises à l'assistance aux femmes en couches sont très rarement inscrites pour leurs couches au bénéfice de l'assistance médicale gratuite. (La proportion des inscrites est infime). C'est donc qu'elles ne sont pas véritablement privées de ressources et qu'elles pourraient se passer de l'assistance organisée par la loi de 1913, comme elles se passent de l'assistance de la loi de 1893; et cependant les dépenses d'un accouchement sont élevées et excèdent les modiques allocations de repos données au titre de la loi du 17 juin 1913.

Dans certains départements, pour ne pas admettre tout le monde à l'assistance aux femmes en couches, des barèmes de ressources sont établis par les services départementaux. Ces barèmes ne sauraient avoir que la valeur d'indications et ne lient pas les autorités qui prononcent les admissions. Ils varient dans un département suivant la population de la commune; dans d'autres, ils sont uniformes pour toutes les communes du département.

Dans la Saône-et-Loire, les ressources journalières d'un ménage qui demande l'assistance aux femmes en couches, ne doivent pas être supérieures à 20 francs par jour; dans l'Indre, sont considérés comme dépourvus de ressources suffisantes, les ménages dont les ressources annuelles n'excèdent pas 6.500 francs, dans les chefs-lieux d'arrondissement et de canton, 6000 francs dans les autres communes; ces chiffres sont augmentés de 1.000 francs par enfant à charge sans compter celui qui a donné lieu à la demande, et le gain de la femme n'entrant pas en ligne de compte.

Dans le Nord, le barème prévoit 7.500 francs pour les ressources du ménage, 1.000 fr. par enfant de plus de dix ans, plus 100 francs par année pour chaque enfant au-dessus de dix ans.

Parfois les barèmes sont établis par les communes elles-mêmes et soumis à l'approbation du préfet. Dans la Manche, le barème le plus élevé, dont les chiffres sont considérés comme un maximum, est celui de Cherbourg, qui fixe les ressources d'un ménage à 500 francs par mois, plus 100 francs par enfant travaillant, 50 francs par enfant ne travaillant pas, 100 par vieillard ou personne à charge.

Dans le Haut-Rhin, les barèmes sont aussi communaux. Ils varient d'une commune à l'autre, suivant les dispositions libérales et la générosité des Conseils municipaux, de 5 francs à 14 francs par jour. Mais le décalage d'une commune à l'autre est trop grand et mieux vaudrait un système tel que celui de l'Indre ou de la Manche. Il ne faut pas oublier que tous ces barèmes, départementaux et communaux, n'ont que la valeur d'une indication, qu'ils ne peuvent

lier le pouvoir de décision des assemblées et des autorités qui ont mission d'appliquer la loi.

Peu nombreuses sont les admissions à l'assistance aux femmes en couches prononcées avant les couches ; en fait, elles sont prononcées par les Conseils municipaux, au moment de leur session, suivant l'accouchement ayant donné lieu à demande d'assistance, en moyenne deux ou trois mois après l'accouchement. Il est excessif de prétendre que les allocations distribuées dans ces conditions, sont des allocations de repos et d'hygiène.

D'ailleurs, leur taux minime, dans le cas d'une mère salariée, ne permet guère de compenser le travail et le salaire de la mère, alors que pour les mères non salariées elles constituent une prime dont elles n'ont pas besoin. Le contrôle du repos est la plupart du temps illusoire; il n'est effectif que là où il est exercé par des infirmières visiteuses ou par des visiteuses spécialisées; là où les maires n'hésitent pas à prononcer des admissions d'urgence, là aussi où les futures mères font leur demande d'assistance dès qu'elles ont la certitude de leur état de grossesse.

Quant aux primes d'allaitement, elles sont données avec prodigalité, même dans des cas où l'allaitement maternel ne peut être assuré. Dans un département, une mère touchait la prime d'allaitement, malgré que son enfant était atteint d'une malformation congénitale l'empêchant de prendre le sein; dans une autre, une femme est admise à l'allocation pour un enfant né le 5 février 1925 et elle touche la prime toute l'année, malgré qu'elle ait été enceinte d'un second enfant, né le 26 janvier suivant. Le contrôle effectif de l'allaitement ne fonctionne que dans de rares départements; les certificats délivrés par des visiteuses bénévoles n'offrent que peu de garanties; les institutrices, les sages-femmes délivrent des certificats de complaisance; souvent dans les communes à hameaux dispersés, les certificats sont faits sans examen des intéressées (une seule apporte en bloc les certificats à faire signer) et des mères continuent à percevoir indûment des primes d'allaitement, commettant ainsi une espèce d'escroquerie au détriment des finances publiques. Les contrôleurs sur place sont assez mal qualifiés pour contester la réalité de l'allaitement maternel. Le contrôle de cet allaitement n'est réalisé dans de bonnes conditions que là où il est pratiqué par des infirmières-visiteuses de puériculture, comme dans le Nord, le Haut-Rhin, comme dans certaines grandes villes (Lyon, notamment), et aussi dans les communes où s'en trouvent chargées des consultations de nourrissons ou des œuvres de protection maternelle.

Souvent, les communes ne signalent pas les décès d'enfants donnant lieu à prime d'allaitement; ailleurs, elles portent comme bénéficiaires des primes d'allaitement toutes les mères admises à l'assistance aux femmes en couches, et c'est à une visite du contrôleur qu'on s'aperçoit que la mère n'allaite pas son enfant. La jurisprudence administrative admettant, pour l'octroi des primes,

l'allaitement mixte sur le même pied que l'allaitement au sein, il est difficile au contrôle de prouver lui-même, que la mère n'allaite pas au moins une fois par jour son enfant. Les biberons préparés et trouvés sur la table lors de sa visite, ne sont pas une preuve que l'enfant ne profite plus du lait de sa mère. C'est là une source d'abus auxquels il est difficile de remédier.

Des recours sont faits exceptionnellement contre des mères ayant indûment perçu l'assistance aux femmes en couches, pourquoi ne sont-ils pas faits aussi régulièrement dans les cas où les primes d'allaitement sont injustifiées ? Est-ce parce que l'État couvre à lui seul la plus grande partie de cette dépense ?

TROISIÈME PARTIE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les observations notées ci-dessus, permettent maintenant d'apprécier dans son ensemble l'application des lois d'assistance obligatoire.

D'une façon générale, on peut affirmer qu'elles apportent aux personnes réellement nécessiteuses une aide en partie inefficace, en raison du peu de valeur des allocations distribuées. Par contre, données dans beaucoup de départements avec une exagération manifeste, elles se sont peu à peu transformées ; elles constituent trop souvent non plus une aide véritable, une assistance au sens strict, mais l'appoint d'un supplément de bien-être pour des personnes qui n'en ont nul besoin. C'est si vrai que dans la plupart des cas, une fois attribuée, l'assistance est maintenue, quels que soient les changements survenus dans la situation matérielle des familles.

Les abus maintes fois signalés par l'Inspection générale continuent à se produire. Ce n'est que peu à peu que l'action, tantôt repressive, tantôt préventive, tantôt éducative du contrôle sur place et du contrôle sur pièces, aboutit à d'intéressants résultats; encore faut-il qu'elle soit sérieusement épaulée sur l'autorité préfectorale.

Très souvent, le contrôle reste inopérant parce qu'il se heurte à l'inertie ou à la mauvaise volonté des municipalités et des commissions cantonales. D'une région à l'autre varie la facilité avec laquelle on a recours aux secours publics ; il y a bien des départements où l'assistance est considérée comme un droit par la population, qui ne perd aucune occasion de l'affirmer violemment. Les conflits enregistrés parfois entre les municipalités et les contrôleurs, participent de cet état d'esprit. Les commissions cantonales, malgré leur caractère de juridiction, et parce que trop proche du corps électoral, témoignent souvent aussi, de la même incompréhension ou fausse interprétation des textes.

Les majorations diverses accordées aux assistés des diverses catégories, les suppléments de dépenses prises à la charge de l'État quand le nombre des assistés d'une commune dépasse la proportion normale, incitent aux admissions non justifiées.

Pour la plupart des lois d'assistance, les communes reçoivent d'importantes subventions de l'État et des départements, d'après des barèmes méticuleux et compliqués ; mais ces subventions sont données dans des conditions telles qu'une commune très riche, possédant des ressources ordinaires ou extraordinaires, élevées, peut recevoir des subventions, dès l'instant qu'elle s'impose des centimes pour couvrir ses dépenses d'assistance; le fait que ses propres ressources sont employées à des dépenses moins indispensables n'entre pas en considération. C'est une situation paradoxale relevée dans des départements de région montagneuse, où les communes possèdent des forêts qu'elles débitent par des coupes annuelles, ou dans le sud-ouest où la possession de plantations de pins apporte depuis quelques années des richesses insoupçonnées. Quelques rapports particuliers insistent avec raison sur l'importance des biens communaux et des revenus par eux produits, relevés dans certaines localités, et qui n'a pas comme contre-partie l'obligation pour la commune de secourir ses indigents sans faire appel au département et à l'État.

Conformément au principe proclamé par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, « l'assistance est d'essence communale », les lois d'assistance obligatoire ont disposé que les bénéficiaires de l'assistance seraient désignés par la commune, seule en état de les connaître. Mais ce principe, le Conseil supérieur en limitait les effets en ajoutant « l'organisation de l'assistance doit toujours être telle que la commune soit financièrement intéressée à la limitation du nombre des indigents. »

Les communes, quoique désignant les bénéficiaires de l'assistance, ne supportent pas seules la charge de l'assistance ; les départements et l'État leur viennent en aide et cela est équitable, car les indigents n'ont pas toujours avec une commune déterminée des liens tels, que cette commune doive seule supporter le poids d'une assistance longue et onéreuse. D'autre part, l'État fixe les conditions de l'assistance et, en imposant les conditions, il est logique que comme contre-partie il aide les budgets communaux qui seraient lourdement grevés par l'application des règles législatives.

Aussi, chaque loi d'assistance, par la fixation du domicile de secours, détermine la collectivité publique qui doit prendre à sa charge l'assistance d'une personne déterminée. Aussi, de plus, chaque loi contient en annexe des barèmes indiquant dans quelles conditions sont données des subventions aux communes par les départements, et des subventions aux départements par l'État.

Il est superflu de reproduire ici en détail ces divers barèmes intervenant tantôt d'après la valeur du centime communal, tantôt

en raison inverse de cette valeur, tantôt d'après le centime kilométrique, tantôt d'après le centime démographique, tantôt encore en raison des charges financières et en raison directe de la population assistée, etc... L'étude de ces divers barèmes a fait l'objet de critiques fréquemment renouvelées par l'Inspection générale, et d'un rapport spécial présenté il y a quelques mois, lors de la discussion devant le Parlement d'un projet de loi modifiant ces barèmes.

On peut cependant dire qu'actuellement treize barèmes divers jouent pour le calcul des subventions de l'État et des départements, pour les quatre lois d'assistance obligatoire (assistance médicale, assistance aux vieillards, infirmes et incurables, assistance aux femmes en couches, assistance aux familles nombreuses). Ces treize barèmes à appliquer, auxquels s'ajoutent ceux des primes de natalité, compliquent le travail des services administratifs. Mais ils ont surtout pour conséquence de donner des résultats divers dans une même commune et de provoquer pour l'une ou l'autre des lois des participations locales différentes, qui changent du simple au double.

D'un autre côté, ces barèmes ont été établis dans l'intérêt financier des communes, du moins ceux des lois postérieures à la loi d'assistance médicale gratuite.

Quelques sondages ont été faits à cet égard dans des départements; un des plus caractéristiques vise un département des environs de Paris où la plupart des communes sont riches; il paraît opportun de le reproduire, d'autant qu'il donne la moyenne des participations communales dans l'ensemble du département.

ASSISTANCES	COMMUNES	DÉPARTEMENT	ÉTAT
Assistance médicale.....	59 p. 100	29,30 p. 100	11,70 p. 100
Assistance aux vieillards, infirmes et incurables.....	48 —	20,80 —	31,20 —
Assistance aux familles nombreuses.....	33 —	24,79 —	42,21 —
Assistance aux femmes en couches.....	33 —	24,79 —	42,21 —
Primes d'allaitement.....	11,50 —	13,50 —	75 —

Les communes au lieu d'être «financièrement intéressées à la limitation des dépenses» comme le demandait le Conseil supérieur de l'Assistance publique, sont intéressées au contraire à admettre

le plus grand nombre possible d'assistés, qui dépenseront dans la commune les subsides versés par le département et par l'État (réserve faite pour l'assistance médicale).

Tant que subsistera ce système de subventions, l'application des lois d'assistance sera faussée. Aussi l'Inspection générale croit-elle devoir insister à nouveau sur la nécessité d'une modification des barèmes et d'une augmentation de la participation financière des communes, soit qu'on en vienne au barème de la loi de 1893 étendu à toutes les lois d'assistance, soit qu'on adopte un système de répartition analogue à celui proposé dans le projet de loi, gouvernemental.

Certes, avec le régime nouveau des assurances sociales, les lois d'assistance verront diminuer dans de fortes proportions le nombre de leurs ressortissants; mais en attendant, la population assistée est nombreuse, les dépenses sont élevées et pour limiter les dépenses pour réduire le nombre des assistés, il faut intéresser davantage aux dépenses les collectivités locales qui prononcent les admissions. Avec les économies ainsi réalisées, il sera dès lors possible de donner des allocations d'assistance vraiement dignes de ce nom et en rapport avec la situation économique actuelle.

Les tableaux reproduits en annexe montreront l'étendue de l'assistance obligatoire dans chaque département et les différences d'un département à l'autre. Les comparaisons sont faciles à faire entre départements de population sensiblement égale, de situation économique sensiblement similaire, et où les variations sont de 1 à 3, de 1 à 4 et même davantage.

Pour l'année 1925, les dépenses d'assistance prises en charge par l'État se sont élevées à :

	fr.	c.
Assistance médicale gratuite.....	14.401.004	26
— aux vieillards, infirmes et incurables.	131.493.431	47
— aux familles nombreuses.....	54.683.028	53
— aux femmes en couches.....	10.396.261	23
Primes d'allaitement.....	28.382.606	16
TOTAL.....	239.356.331	65

Au budget de 1927, ces dépenses sont prévues rien que pour la participation ou les dépenses prises en charge par l'État :

	fr.	c.
Assistance médicale.....	16.000.000	»
— aux vieillards.....	175.000.000	»
— aux familles nombreuses....(1).....	42.000.000	»
— aux femmes en couches.....	10.300.000	»
Primes d'allaitement.....	32.000.000	»
TOTAL.....	275.300.000	»

(1) L'encouragement national aux familles nombreuses s'élève de son côté à 108 millions pour l'année 1927.

L'importance de ces dépenses ne légitime-t-elle pas les observations recueillies par le contrôle et par l'Inspection générale, ainsi que les critiques diverses formulées sur la manière dont sont appliquées les lois d'assistance ?

Conclusions.

Les investigations effectuées par l'Inspection générale établissent de façon très nette qu'un contrôle sur pièces vigilant et qu'un actif contrôle sur place sont indispensables pour que l'assistance instituée par les lois d'assistance obligatoire soit donnée à bon escient, et pour que ces lois ne soient pas détournées de leur but, qui est de venir en aide aux personnes privées de ressources.

En pareille matière, le contrôle sur pièces est insuffisant pour enrayer les abus, auxquels donne lieu, depuis leur mise en vigueur, l'application de ces diverses lois. A côté du contrôle sur pièces, qui est exercé dans le bureau de la préfecture, un contrôle sur place est nécessaire, car il y a des situations de fait qui ne peuvent être examinées ou décelées que sur place. D'autre part, les autorités communales qui prononcent les admissions ont tendance à se montrer trop larges dans l'appréciation de l'insuffisance des ressources ; les maires, magistrats élus, sont parfois tentés de montrer une excessive bienveillance à l'égard des postulants à l'assistance. Si dans la plupart des départements le contrôle sur pièces, confié en général aux bureaux et aux divisions d'assistance des préfectures, fonctionne dans des conditions satisfaisantes, par contre, le contrôle sur place n'est pas toujours organisé de façon rationnelle ; ses attributions ne sont pas définies, son activité est trop étroitement limitée, et quel que soit le bon vouloir des fonctionnaires qui en sont chargés, ce contrôle ne produit pas dans ce cas le résultat qu'on est en droit d'en attendre.

Déjà le rapport de l'Inspection générale de 1921 recommandait à cet égard un ensemble de réformes. Quelques départements, où les Conseils généraux et les Préfets se sont émus de l'augmentation constante des dépenses, ont fait un effort méritoire d'organisation, et ont cherché à appliquer dans le cadre de leur département, en tenant compte des particularités dues à l'importance du département, à son caractère économique, à la mentalité publique, quelques unes des suggestions émises alors par le Comité des Inspecteurs généraux. Cependant, on rencontre trop fréquemment des départements où le contrôle reste inefficace et inopérant, où il est plus apparent que réel, et où il fonctionne sans résultats pratiques.

L'Inspection générale a cherché à déterminer les principes généraux qui doivent guider les assemblées départementales et les

administrations préfectorales dans l'institution d'un sérieux contrôle sur pièces et sur place. Ce faisant, elle pense se conformer au texte comme à l'esprit de la loi du 9 avril 1925, qui lui « confie la surveillance supérieure des services de contrôle départemental ». L'attention des préfets peut être utilement appelée sur les règles suivantes, qui doivent présider à l'organisation des services départementaux de contrôle d'application des lois d'assistance obligatoire :

a) *Le contrôle sur pièces appartient normalement aux bureaux des préfectures, qui ont dans leurs attributions l'application des lois d'assistance ;* ce n'est qu'exceptionnellement que le contrôle sur pièces peut être confié à un fonctionnaire distinct.

b) *Le contrôle sur place doit être exercé par un fonctionnaire spécialisé :*

Fonctionnaires chargés uniquement des fonctions de contrôleur su place dans les départements à population importante, rentrant dans le cadre des employés de la préfecture, pris parmi eux, ou recrutés avec des garanties de compétence et d'autorité.

Inspecteurs et sous-Inspecteurs de l'Assistance publique dans les autres départements. — Comme elle l'a déjà fait en 1926 à propos des services d'enfants assistés, l'Inspection générale demande que le statut du corps de l'Inspection de l'Assistance publique, en ce qui concerne les attributions fixes à lui donner soit mis à l'étude, et qu'un accord intervienne sur ce point entre les ministères intéressés. Elle rappelle qu'à côté de la spécialisation de ces fonctionnaires dans tout ce qui touche à la protection de la maternité et de l'enfance, une autre conception a été envisagée, qui enlèverait à ces fonctionnaires d'État, toutes attributions sédentaires et en ferait des Inspecteurs chargés uniquement, sous l'autorité du préfet, de contrôles sur place et de missions spéciales dans tout le domaine de l'Assistance publique ou privée. L'Inspection générale insiste à nouveau pour que cette importante question soit mise au point et enfin résolue.

c) *Les attributions du contrôle et ses conditions de fonctionnement doivent être fixées par un arrêté préfectoral.* Un arrêté type établi avec la collaboration du Conseil supérieur de l'Assistance publique peut être rédigé pour servir de modèle aux administrations départementales.

d) *Les dépenses de contrôle sur place doivent être séparées des dépenses d'administration proprement dite.* Dans les budgets départementaux ; un article spécial doit s'appliquer aux dépenses de ce contrôle.

e) *Le contrôleur sur place doit être indépendant de l'Administration proprement dite.* — Représentant du préfet, il doit relever directement de lui. Ses propositions, visées par le préfet, doivent obligatoirement être suivies par les bureaux. Il doit de plus, être

mis au courant par le bureau des suites diverses données à ses propositions.

f) *Les contrôleurs sur place doivent visiter en une période de temps déterminée, toutes les communes, sans exception, du département,* en commençant autant que possible par celles où les pourcentages d'assistés sont plus élevés que le pourcentage moyen des autres communes du département.

g) *Le contrôle sur place doit être étendu au fonctionnement des services hospitaliers* (installation matérielle, calcul des prix de journée, détermination des ressources propres, hospitalisations indûment prolongées, etc...).

h) *Le contrôle sur place doit être étendu au service des aliénés*, en ce qui concerne les récupérations possibles de frais de traitement dans les asiles, sur les parents d'internés, sur les successions ou les ressources personnelles des malades.

i) *Le contrôle sur place doit, chaque année rédiger pour le préfet un rapport sur le fonctionnement du contrôle;* ce rapport doit être transmis au Conseil général.

Toutes ces réformes renforceront l'action du contrôle et permettront de réaliser d'appréciables économies, que les abus soient enrayés par l'action répressive du contrôle ou diminués par son action préventive et par l'éducation des commissions des bureaux d'assistance ou des Conseils municipaux. De même, le contrôle sur place pourra aider à redresser des erreurs en cas de refus d'admissions injustifiés.

Il ne faut pas cependant s'illusionner outre mesure, le contrôle sur place, même bien organisé et faisant preuve d'une diligente activité, ne fera pas à lui seul disparaître tous les abus constatés dans l'application des lois d'assistance.

Comme il a été dit, le plus grand motif des admissions irrégulières, réside dans la trop faible participation financière des communes, dans les dépenses. C'est sur ce terrain qu'une réforme est urgente. Les municipalités hésiteraient davantage à garnir leurs listes de personnes n'ayant pas un droit incontestable à être secourues, si elles coopéraient dans de plus fortes proportions aux dépenses occasionnées. Le système aujourd'hui en vigueur pousse à l'éparpillement des secours. Aussi de crainte de voir s'enfler pléthoriquement les budgets d'assistance, les allocations restent dérisoires pour les personnes véritablement nécessiteuses. Ces allocations ne sauraient rester ce qu'elles sont; mais en contre partie, doivent disparaître les inscriptions abusives sur les listes d'assistance. Il faut retourner les termes du problème. Au lieu de donner de minimes allocations au plus grand nombre possible de bénéficiaires, il faut donner des secours élevés en rapport avec la situation économique actuelle à ceux qui en ont besoin, à ceux qui sans l'aide sociale sont incapables de vivre, mais à ceux-là seulement.

TABLEAUX

EXERCICE 1925

DÉPARTEMENTS	POPULATION	ASSISTANCE aux familles nombreuses.		ASSISTANCE aux femmes en couches.		ASSISTANCE aux vieillards.	ASSISTANCE médicale gratuite.
		Nombre de bénéficiaires.	Nombre d'allocations.	Nombre d'allocataires.	Nombre d'allocations d'allaitement.	Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.
Ain	317.195	1.373	2.431	1.886	1.781	3.019	4.158
Aisne	488.999	2.567	4.068	4.212	3.349	5.613	2.492
Allier	370.562	1.598	2.499	3.482	2.934	7.322	9.806
Alpes (Basses)	88.347	533	645	702	676	1.295	1.196
Alpes (Hautes-)	87.973	773	1.277	880	859	1.834	1.392
Alpes-Maritimes	435.253	568	870	1.975	1.810	2.253	6.684
Ardèche	289.263	2.040	3.255	3.121	2.855	3.534	3.617
Ardennes	297.498	1.049	1.646	1.772	1.474	2.617	5.789
Ariège	167.498	73	97	1.573	1.328	2.288	2.292
Aube	238.253	919	1.475	1.025	630	1.706	4.314
Aude	291.951	631	833	2.473	2.122	6.141	6.732
Aveyron	328.886	1.471	2.369	2.506	2.152	3.877	4.752
Bouches-du-Rhône	929.549	2.617	3.605	7.297	6.361	22.241	4.846
Calvados	390.492	2.373	4.237	2.779	1.902	5.519	24.193

DEPARTEMENTS	POPULATION	EXERCICE 1925 — ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre de bénéficiaires.	ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre d'allocations.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocataires.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocations d'allaitement.	ASSISTANCE aux vieillards. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	ASSISTANCE médicale gratuite. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.
Cantal	196.399	1.367	2.350	2.961	1.463	2.560	5.077
Charente	312.790	1.787	2.925	116	151	3.433	5.901
Charente-Inférieure	417.789	1.737	2.785	»	»	4.080	8.412
Cher	298.298	1.289	2.053	2.084	1.924	6.048	5.338
Corrèze	269.289	1.328	2.077	2.078	2.035	4.051	5.967
Corse	289.890	4.806	7.809	3.448	3.140	13.101	5.966
Côte-d'Or	328.881	1.225	2.242	1.816	1.647	2.828	4.404
Côtes-du-Nord	552.788	4.019	8.942	5.352	4.775	8.534	18.020
Creuse	219.148	1.204	1.845	1.648	1.484	3.586	1.772
Dordogne	392.489	1.899	3.088	3.458	3.391	8.042	4.049
Doubs	296.591	1.523	2.704	1.137	717	2.532	3.395
Drôme	263.750	1.212	1.915	2.370	2.210	4.344	4.546
Eure	308.445	2.070	3.810	2.179	1.635	3.737	11.487
Eure-et-Loir	255.213	1.606	2.900	1.361	1.067	1.999	9.666

DÉPARTEMENTS	POPULATION	EXERCICE 1925 — ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre de bénéficiaires.	ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre d'allocations.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocataires.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocations d'allaitement.	ASSISTANCE aux vieillards. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	ASSISTANCE médicale gratuite. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.
Finistère	753.702	8.797	14.854	7.210	6.797	16.999	4.252
Gard	402.601	1.194	1.748	4.304	3.148	7.649	»
Garonne (Haute-)	431.505	879	1.309	3.419	3.258	7.276	17.486
Gers	196.419	535	853	1.156	948	1.616	3.267
Gironde	827.973	2.223	3.273	6.430	5.786	8.682	25.394
Hérault	500.575	1.037	559	3.872	3.657	10.591	10.786
Ille-et-Vilaine	561.688	2.983	4.922	3.778	1.921	9.816	14.355
Indre	255.095	1.291	2.009	1.962	1.913	3.360	4.365
Indre-et-Loire	334.486	2.011	3.481	2.289	1 985	3.164	10.874
Isère	558.079	2.692	4.131	5.976	5.458	5.286	8.298
Jura	230.685	1.345	2.274	1.675	1.471	2.437	5.632
Landes	263.111	1.226	1.895	3.037	2.735	4.951	4.110
Loir-et-Cher	248.099	1.259	2.089	1.574	1.441	2 872	3.630
Loire	669.216	3.185	5.162	6.325	5.554	17.357	17.580

DÉPARTEMENTS	POPULATION	EXERCICE 1925 — ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre de bénéficiaires.	ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre d'allocations.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocataires.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocations d'allaitement.	ASSISTANCE aux vieillards. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	ASSISTANCE médicale gratuite. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.
Loire (Haute-)	260.610	1.656	2.699	1.990	1.899	3.525	4.732
Loire-Inférieure	651.487	3.673	5.600	3.199	2.823	9.235	28.276
Loiret	341.225	1.437	2.369	1.950	1.545	3.466	9.218
Lot	171.776	626	974	1.396	1.143	4.204	4.866
Lot-et-Garonne	246.609	600	928	1.402	1.131	3.100	3.590
Lozère	104.733	1.297	2.348	1.232	1.146	1.940	311
Maine-et-Loire	477.741	1.447	2.518	2.207	2.600	4.949	10.313
Manche	431.367	2.836	5.077	3.602	2.611	3.503	3.063
Marne	397.773	2.302	3.767	2.964	2.320	4.575	1.738
Marne (Haute-)	195.370	859	1.459	804	647	1.032	1.414
Mayenne	259.934	1.760	3.422	1.186	658	3.120	7.559
Meurthe-et-Moselle	552.087	3.515	5.762	3 712	2.832	3.861	12.323
Meuse	218.131	782	1.292	879	796	1.072	1.960
Morbihan	543.175	5.244	8.661	7.196	4.981	9.376	19 442

DÉPARTEMENTS	POPULATION	EXERCICE 1925 — ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre de bénéficiaires.	ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre d'allocations.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocataires.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocations d'allaitement.	ASSISTANCE aux vieillards. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	ASSISTANCE médicale gratuite. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés
Moselle	633.461	»	»	»	»	»	»
Nièvre	260.502	1.046	1.598	1.805	1.710	5.267	4.835
Nord	1.969.159	8.394	12.669	21.081	17.524	38.491	31.971
Oise	405.971	2.170	3.683	»	»	4.220	3.616
Orne	277.637	1.264	2.267	1.031	1.421	2.272	7.461
Pas-de-Calais	1.171.912	9.552	14.754	20.554	19.500	15.768	55.277
Puy-de-Dôme	515.399	1.762	2.702	3.476	3.310	5.148	7.788
Pyrénées (Basses)	414.556	2.364	4.101	3.144	2.824	6.414	9.254
Pyrénées (Hautes-)	187.875	879	1.468	1.633	2.773	2.655	1.152
Pyrénées-Orientales	229.979	538	762	1.401	1.340	3.569	2.388
Rhin (Bas-)	670.985	»	»	»	»	»	»
Rhin (Haut-)	490.654	375	651	348	266	623	»
Rhin (Haut-) [Belfort]	96.594	»		»	»	»	2.022
Rhône	993.915	2.460	3.866	4.770	4.242	15.750	32.885

DÉPARTEMENTS	POPULATION	EXERCICE 1925 — ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre de bénéficiaires.	ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre d'allocations.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocataires.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocations d'allaitement.	ASSISTANCE aux vieillards. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	ASSISTANCE médicale gratuite. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.
Saône (Haute-)	226.313	1.055	1.812	1.561	1.482	2.163	2.815
Saône-et-Loire	549.240	2.496	4.110	3.491	3.254	6.472	8.777
Sarthe	387.482	2.317	4.189	2.635	1.698	3.751	9.363
Savoie	231.210	1.226	2.009	2.072	1.935	1.584	4.126
Savoie (Haute-)	245.317	1.449	2.489	2.031	1.933	1.864	4.261
Seine	4.628.637	10.047	14.031	15.827	25 997	68.062	»
Seine-Inférieure	885.299	8.162	13.904	11.517	7.992	16.221	59.635
Seine-et-Marne	380.017	1.432	2.311	2.645	1.983	2.040	19.398
Seine-et-Oise	1.137.524	3.575	5.648	5.861	4.851	6.160	9.640
Sèvres (Deux-)	309.820	1 286	2.143	1.194	1.071	3.072	5.429
Somme	473.916	2.485	4.057	3.615	2.275	6.702	6.456
Tarn	301.717	868	1.279	2.326	1.970	4.131	3.888
Tarn-et-Garonne	164.191	428	647	824	702	2.130	3.134
Var	347.932	847	1.147	2.882	2.343	5.175	10.679

DÉPARTEMENTS	POPULATION	EXERCICE 1925 — ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre de bénéficiaires.	ASSISTANCE aux familles nombreuses. Nombre d'allocations.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocataires.	ASSISTANCE aux femmes en couches. Nombre d'allocations d'allaitement.	ASSISTANCE aux vieillards. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.	ASSISTANCE médicale gratuite. Nombre total des assistés à domicile et hospitalisés.
Vaucluse	230.549	1.083	1.639	2.289	1.924	4.814	7.600
Vendée	395.602	2.338	4.085	3.294	2.806	6.357	5.701
Vienne	310.474	1.590	2.554	3.084	2.265	3.426	5.934
Vienne (Haute-)	351.311	2.256	3.356	4.221	3.684	6.229	9.341
Vosges	382.100	2.882	5.242	2.834	2.398	3.561	2.773
Yonne	277.230	883	1.401	1.284	1.092	1.531	2.919
TOTAL GÉNÉRAL		178.552	297.911	290.662	261.505	552.768	773.640

II

LA POLICE MUNICIPALE

M. Auzenat (Inspecteur des services administratifs, rapporteur).

Le contrôle administratif des services de police est, au nombre des attributions de l'Inspection générale une de celles qui, depuis quelques années, lui a paru mériter une attention particulière et solliciter des investigations étendues.

Déjà, en 1924, un rapport d'ensemble a été consacré par l'Inspection générale aux polices d'État de Lyon, Marseille, Toulon-La-Seyne, Nice et dès le rattachement à la Direction de la Sûreté générale des services généraux de police d'Alsace-Lorraine, ainsi que des polices d'État de Strasbourg, Metz et Mulhouse, elle a eu à examiner les conditions d'organisation et de fonctionnement de ces organismes. Au programme de ses tournées de 1925 et 1926 dont les résultats sont condensés dans une série de rapports individuels, a figuré le contrôle de divers points de service des brigades mobiles et des commissariats spéciaux.

Quant à la police municipale, elle avait déjà, en 1914, fait l'objet de premières enquêtes que la guerre empêcha de poursuivre, mais le programme amorcé à cette époque fut repris en 1925 et 1926.

Les résultats de cette enquête, soulevant toutes les questions d'ordre administratif et financier qui intéressent la police municipale se trouve donc actuellement dans un grand nombre de rapports individuels qui ont été communiqués, en leur temps, à la Direction de la Sûreté générale ainsi qu'aux municipalités intéressées.

Toutefois à l'heure où les questions de réforme administrative, de réorganisation et de simplication des services publics s'affirment plus immédiatement préoccupantes, il a paru utile de revenir sur ces observations saisies dans le mouvement de la vie pratique et de mettre en lumière les enseignements qui s'en dégagent.

Tout d'abord, la mission d'assurer le bon ordre et la sécurité dans les limites de la commune, crée pour les collectivités qui, directement ou non, en sont chargées, des droits et obligations dont l'expérience montre qu'ils sont parfois méconnus. Cette mission est œuvre singulièrement complexe et délicate, supposant la collaboration de l'autorité locale et du pouvoir central représenté dans le département par le Préfet et, dans les villes de plus de 5.000 habitants, par le commissaire de police.

Si, en vertu des articles 91 et 98 de la loi du 2 avril 1884, la direction de la police municipale appartient au maire, celui-ci se trouve placé néammoins, sous le contrôle et la surveillance de l'Administration superieure, dont l'action parfois trop mollement exercée, se heurte, dans de nombreux cas, à l'indifférence sinon à la résistance de certaines municipalités.

Comme la vie de la commune réagit sur la vie de la Nation toute entière, le législateur s'est justement préoccupé de mettre à la charge des communes certaines obligations indispensables : celle de supporter obligatoirement les dépenses des traitements et autres frais du personnel de la police suivant l'article 136 § 6 de la loi du 5 avril 1884 ; celle d'assurer l'organisation et le fonctionnement d'un commissariat de police dans les villes de 5.000 habitants et d'entretenir un commissariat supplémentaire par fraction de 5.000 habitants dans les villes de plus de 10.000 habitants suivant l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Parallèlement l'Administration centrale a eté dotée de pouvoirs particuliers : droit d'inscrire d'office les dépenses obligatoires ; droit au préfet d'agréer les nominations du personnel subalterne et d'en prononcer la révocation ; règlement par décret des cadres et effectifs de la police dans les villes de plus de 40.000 habitants ; substitution partielle du préfet au maire dans les villes où des lois particulières ont institué la police d'Etat ; substitution totale du préfet au maire dans les cas et sous les conditions énumérés à l'article 99 de la loi du 5 avril 1884.

Or, bien que ces différents textes fixent suffisamment les droits et devoirs respectifs des autorités intéressées, trop de municipalités semblent encore les méconnaître, soit qu'elles se refusent à payer à leur commissaire de police le traitement correspondant à sa classe territoriale, qu'elles ne dotent leur commissariat que d'installations manifestement insuffisantes ou qu'elles détournent de sa mission un personnel subalterne trop peu nombreux et médiocrement recruté.

Quant aux commissaires de police, s'il est évident qu'ils n'ont ni la direction, ni la responsabilité de la police municipale qui n'appartiennent qu'au maire, ils ne sauraient être cependant considérés comme de simples subordonnés municipaux. Ce sont aussi, dans les villes où ils ont été établis, des représentants du pouvoir central, des fonctionnaires d'État. Nous aurons d'autre part l'occasion de revenir sur ce caractère de leurs fonctions trop facilement perdu de vue et fondé, par ailleurs, sur l'évolution historique de leur nomination.

Les commissaires de police apparaissent pour la première fois en France sous Louis XIV, établis dans les principales villes du Royaume par l'Édit de novembre 1699, érigeant leurs charges en offices héréditaires. Comme la plupart de ceux institués à cette époque, ces offices s'achetaient. La vénalité de leurs fonctions aboutit peu à peu à faire perdre aux commissaires tout prestige et toute autorité.

La Révolution les supprima. Ils furent remplacés, à cette époque, par des magistrats élus par les citoyens actifs des assemblées municipales. Sous l'empire de cette organisation 48 commissaires de police sont tout d'abord établis dans chacune des 48 sections de Paris (décret des 21 mai — 27 juin 1790). Puis l'institution est étendue à titre facultatif, à la province aux termes du décret des 28 — 29 septembre 1791, dont l'article premier prescrit que les commissaires de police « seront établis dans toutes les villes du Royaume où on le jugera nécessaire, après l'avis des administrations du département, et que ces fonctionnaires veilleront au maintien et à l'exécution des lois de police municipale.»

Puis, le décret des 1er — 8 juin 1792, prévoit que les commissaires de police seront élus pour deux ans et rééligibles,

Le principe de l'élection fut maintenu jusqu'à la loi du 3 brumaire an IV qui enleva aux assemblées d'électeurs la nomination des commissaires de police pour la confier aux municipalités. De plus, cette nomination, jusqu'alors facultative, devint obligatoire dans les villes de plus de 5.000 habitants par le décret du 12 vendémiaire an VIII. C'est un premier pas vers la centralisation définitivement acquise avec l'arrêté du 19 nivôse an VIII disposant que les commissaires de police seront désormais nommés par le Premier Consul, sur la présentation du Ministre de la Police générale. C'est la consécration de la nomination des commissaires par le pouvoir exécutif, consécration confirmée par la loi du 28 pluviôse, an VIII qui constitue la charte toujours en vigueur en la matière.

Ainsi s'est dégagé le double caractère des commissaires de police : Collaborateurs de l'administration locale, ils sont placés sous l'autorité des maires dont leur situation dépend à de nombreux égards. Fonctionnaires d'État, ils constituent un corps homogène, ayant son statut propre et sa hiérarchie particulière, ses règles générales de recrutement, d'avancement et de discipline. A ce dernier titre, ils relèvent directement du préfet et sont appelés à se conformer à ses ordres. C'est une règle, nous le verrons, trop oubliée par certains d'entre eux, ainsi que l Inspection générale a pu en recueillir l'impression au cours des enquêtes qu'elle a poursuivies auprès des administrations préfectorales.

Ces premières constatations d'ordre général étant dès maintenant établies les appréciations de détail résultant des enquêtes effectuées par l'Inspection générale peuvent se grouper autour des grandes lignes suivantes :

TITRE I. — Le commissaire de police.

CHAPITRE PREMIER. — Organisation territoriale des commissariats de police ;

CHAPITRE II. — Situation personnelle des commissaires : traitements, indemnités et avantages particuliers, vacations funéraires ;

CHAPITRE III. — Organisation matérielle : locaux, violons, fournitures de bureau ;

CHAPITRE IV. — Tenue des écritures : registres, archives et fiches ;

CHAPITRE V. — Valeur professionnelle des commissaires de police.

TITRE II. — Le Personnel subalterne de la police municipale.

CHAPITRE PREMIER. — Organisation des services de police: cadres et effectifs. Recrutement. Service de la voie publique et service de sûreté ;

CHAPITRE II. — Situation personnelle des agents : statuts du personnel, traitements et avantages particuliers ;

TITRE III. — Appréciations générales sur la police municipale et conclusions.

TITRE PREMIER

LE COMMISSAIRE DE POLICE

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION TERRITORIALE DES COMMISSARIATS DE POLICE

Répartition numérique.

Classification territoriale.

Les subvention de l'État pour la police municipale.

Répartition numérique. — La répartition numérique des commissaires de police d'abord fixée par la loi du 3 brumaire an IV, a été arrêtée par l'article 12 de la loi du 28 pluviôse an VIII toujours en vigueur. Aux termes de cet article un commissaire de police est établi dans les villes de 5 à 10.000 habitants et dans les villes de population supérieure, il doit y avoir autant de commissaires de police qu'il y a de fois 10.000 habitants dans le chiffre global de la population.

L'Inspection générale a constaté que cette réglementation n'était presque jamais appliquée. Il ne faut pas, d'ailleurs, s'en étonner, car elle est, en fait, inapplicable.

A l'époque où est intervenue la loi du 28 pluviôse an VIII l'accroissement des vastes centres urbains, lié aux progrès du machinisme et au mouvement économique du XIXe siècle, ne s'était pas encore manifesté et les villes dont la population dépassait 10.000 habitants étaient relativement peu nombreuses. Elles atteignent aujourd'hui le chiffre de 224. 16 dépassent le chiffre de 100.000 habitants qui, si l'application brutale de la loi de pluviôse leur était faite, nécessiteraient un effectif de 10 commissaires. On aboutirait de la sorte à des conséquences manifestement exagérées.

Dans ces conditions, la répartition numérique des commissaires est, à l'heure actuelle, pratiquement dégagée de toute règlementation légale ; elle est laissée à l'appréciation de l'Administration centrale lorsqu'elle ne dépend pas uniquement du bon vouloir des municipalités.

La nécessité apparaît donc si l'on ne veut perpétuer cet état de chose, d'adapter une règlementation périmée aux besoins de la vie moderne.

Classification des commissariats. — Quant à la *répartition par classes* des commissaires de police, un premier système où la concordance des classes et des villes était absolue fut d'abord fixé par les arrêtés des 23 fructidor an IX et 17 germinal an XI, confirmés par le décret impérial du 22 mars 1813. Un second système, indiquant seulement, pour une population déterminée, la classe minima du commissaire, fut inauguré par le décret portant règlement d'administration publique du 27 février 1855.

Il ne semble pas nécessaire d'approfondir ce dernier texte qui prévoyait quatre classes, correspondant à quatre groupes de villes. Rapidement il devint quasi inapplicable en raison de l'introduction de classes nouvelles dans la hiérarchie des commissaires (décrets des 24 novembre 1910, 26 février 1911, 21 décembre 1919, 24 novembre 1920, 27 décembre 1920 et 10 février 1926).

Cette règlementation, manifestement défectueuse en ce qu'elle permettait aux communes d'échapper à l'obligation de la loi de 1884 pour le paiement des traitements supérieurs à la 1re classe correspondant aux échelons créés depuis le décret de 1856, n'en demeura pas moins en vigueur jusqu'en 1926. Et l'on pourrait à bon droit s'étonner que si onéreuse qu'elle fût pour l'État obligé de prendre exclusivement à sa charge la différence entre la 1re classe d'une part, la classe exceptionnelle et les hors-classe d'autre part, elle ait pu se perpétuer si longtemps.

Elle fut heureusement remplacée par le récent décret du 22 mars 1926 qui tout en maintenant le principe de l'obligation d'une classe minima pour une population déterminée, est venu fort opportunément modifier la classification territoriale des commissariats en y comprenant les échelons nouveaux, créés depuis 1855.

A cet effet, le nouveau décret fixe les règles suivantes :

Peuvent être portés à la hors-classe, 1er échelon :

Les commissaires centraux des villes de 70.000 habitants et au-dessus.

Peuvent être portés à la hors-classe, 2e échelon :

Les commissaires centraux des villes de 40.000 à 70.000 habitants ;

Les commissaires de sûreté des villes de 80.000 habitants et au-dessus ;

Les commissaires aux délégations judiciaires dans les villes de plus de 100.000 habitants ;

Les commissaires commandants des gardiens de la paix dans les villes de plus 250.000 habitants.

Peuvent être portés à la hors-classe, 3e échelon :

Les commissaires centraux des villes de moins de 40.000 habitants.

Les commissaires de police des villes dans lesquelles les commissaires centraux appartiennent à la hors-classe, 1er ou 2e échelon.

Peuvent être portés à la classe exceptionnelle :

Les commissaires de police des villes dont la population excède 20.000 habitants et qui n'ont pas de commissaire central ;

Les commissaires de police des villes dans lesquelles les commissaires centraux appartiennent à la hors-classe 3e échelon.

Peuvent être portée à la 1re classe :

Les commissaires de police des villes dont la population est supérieure à 15.000 habitants et où il n'existe pas de commissaire central ;

Les commissaires de police des villes qui sont le chef-lieu d'un département ou d'un arrondissement, alors même que la population est inférieure à 15.000 habitants.

Peuvent être portés à la 2e classe :

Les commissaires des villes dont la population est inférieure à 15.000 et supérieure à 7.000 habitants et qui ne sont ni chefs-lieux de département, ni chefs-lieux d'arrondissement.

Peuvent être portés à la 3e classe :

Les commissaires de police des villes et communes dont la population inférieure à 7.000 habitants est supérieure à 5.000 habitants et qui ne sont ni chef-lieu d'un département, ni chef-lieu d'un arrondissement.

Appartiennent à la 4e classe :

Les commissaires de police des villes et communes dont la population est inférieure à 5.000 habitants et qui ne sont pas chefs-lieux de département, ni d'arrondissement.

Cette nouvelle réglementation si opportune quoique tardive, a paru néanmoins à l'Inspection générale présenter des inconvénients.

Tout d'abord, elle aboutit à confirmer un système de classes territoriales subordonnant l'avancement des commissaires à leur mutation. Tout a été dit sur les désavantages d'une telle conséquence dont le plus grave est que l'avancement en pareil cas empêchera le fonctionnaire de mettre à profit l'expérience des choses et des gens qu'il a acquise sur place. Car l'avancement entraîne le déplacement et le déplacement ce sera l'obligation de faire connaissance avec une autre population, d'autres coutumes, d'autres mœurs. Inconvénient très sérieux dans une carrière comme celle du policier, exigeant une formation psychologique très sérieuse et dans laquelle les mouvements de mutation sont particulièrement fréquents et nombreux. Mais aussi, il faut bien le dire, inconvénient susceptible d'être compensé par la possibilité d'élévation sur place, soit que la commune de son propre mouvement ou librement consentante, sur l'initiative de l'administration, accepte de prendre à sa charge la différence du traitement qui en résulte, soit qu'à défaut de consentement de la commune et à titre exceptionnel, l'État prenne bénévolement pour lui seul tous les frais du surclassement.

Cependant cette solution exceptionnelle permet d'apercevoir aisément le second inconvénient : en ouvrant la porte au surclassement, cette réglementation entraîne des conséquences fâcheuses. La commune a-t-elle accepté le surclassement et décidé de son plein gré de supporter l'augmentation de dépense qui en résulte ? La municipalité consentant de ce fait un avantage au commissaire tiendra dans sa dépendance ce fonctionnaire qui devrait, avant tout, être un agent de l'État.

Pour des raisons d'opportunité ou, le plus souvent, par la force même des choses, ainsi qu'il arrive pour l'application des bonifications de services militaires, l'administration se trouve-t-elle dans la nécessité de maintenir dans une résidence déterminée un commissaire d'un grade supérieur à la classe territoriale de cette résidence ? La municipalité en pareil cas ne peut être obligée, au titre de l'article 136, § 6 de la loi de 1884, à payer au commissaire de police surclassé un traitement supérieur à celui correspondant à la classe territoriale attribuée à la commune par le décret du 22 mars 1926.

Les subventions de l'État pour la police municipale. — L'État devra donc donner à cette commune une subvention destinée à combler le dépassement de traitement. C'est dans cette éventualité que le budget de la Sûreté générale comporte un fonds de subventions qui, s'élevant à 68.331 francs en 1914 est passé à : 1.650.000 francs pour l'exercice 1924 ; 4.550.000 francs pour l'exercice 1925 ; 3.400.000 francs pour l'exercice 1926 (1).

Pour 1927, le chiffre prévu pour cet objet, au chapitre 47 du budget du Ministère de l'Intérieur s'élève à 4.175.000 francs, car l'État aura à supporter provisoirement les augmentations de traitements ainsi que les indemnités additives de 12 p. 100 intervenues depuis le 1er août 1926, les communes n'ayant pu faire figurer ces dépenses nouvelles dans leurs prévisions budgétaires de 1927.

Le même fait s'est produit en 1925, et cette circonstance explique la différence entre le crédit de subventions de l'exercice 1924 (1.650.000 francs), et celui de l'exercice 1925 (4.550.000 francs).

A partir de l'année 1928, la charge obligatoire des communes étant de nouveau établie, sauf modifications ultérieures, sur la base des traitements actuels, le fonds de subventions ne semble pas

(1) Le surcroît de dépenses qui, par rapport à 1924, apparaît en 1925, provient du relèvement de traitements intervenu au cours de cette dernière année, relèvement dont l'État a du assumer toute la charge.

Par contre, la diminution du crédit que l'on constate en 1926 par rapport à 1925 représente l'économie réalisée par l'application du décret de reclassement du 22 mars 1926 (1.150.000 francs).

devoir être inférieur à 3.700.000 francs, soit environ 54 fois le chiffre d'avant guerre.

Le système de la territorialité des classes de commissaires perpétué par le récent décret du 22 mars 1926. aboutit donc, dans la pratique, à créer pour les finances de l'État une charge importante. Et ce résultat semble contraire aux intentions du législateur de 1884, qui a entendu laisser cette charge aux communes à l'exclusion de toute autre collectivité. Il s'est établi ainsi une participation de fait de l'État et des communes, dans les frais de la police municipale obligatoires pour les communes seules. De cette intervention gracieuse de l'État, il ne s'agit pas de savoir si elle est justifiée, en équité, étant donné comme nous l'avons vu, que la Nation toute entière profite de la bonne organisation de la police dans les étroites limites de la commune. Il est nécessaire et suffisant de remarquer qu'à la lumière des textes législatifs en vigueur, elle semble manifestement contraire à leur esprit.

Alors, de deux choses l'une : ou le législateur raisonnant dans le domaine théorique a créé des règles inapplicables et il faut les modifier pour les adapter aux exigences inéluctables de l'organisation actuelle; ou ces exigences sont elles-mêmes assez souples pour être susceptibles de modifications et il faut appliquer la loi.

Ce dernier terme du dilemme pose la question de savoir si, dans les conditions actuelles, il est possible de supprimer purement et simplement les subventions octroyées par l'État aux municipalités, à seule fin de revenir à la strite application d'un texte qui exclut en cette matière l'intervention pécuniaire de l'État. Théoriquement, rien ne s'opposerait, semble-t-il, à ce que cette question fût résolue par l'affirmative. Le décret du 22 mars 1926 ayant établi, en effet une classification tenant compte de tous les échelons de la carrière de commissaire, il suffirait de donner à chaque fonctionnaire un poste correspondant à sa classe pour que, sans intervention de l'État le paiement de son traitement fût immédiatement assuré par application de l'article 136, § 6 de la loi municipale.

Mais il n'en va pas ainsi dans la pratique. Le jeu des lois militaires prescrivant de bonifier la carrière de tout fonctionnaire d'une ancienneté égale à la durée de ses services militaires, ne permet pas de pourvoir chaque commissaire d'un poste territorial correspondant à sa classe personnelle. Ces lois entraînent le surclassement inévitable d'un grand nombre d'entre eux, soit, à l'heure actuelle, plus de 50 p. 100 de l'effectif global. A ne citer qu'un des nombreux cas particuliers, tel débutant, par exemple, auquel l'application des lois militaires donne le droit d'être nommé immédiatement commissaire de deuxième classe, ne saurait obtenir un poste correspondant effectivement à ce grade. Il devra pour la bonne organisation et l'heureux fonctionnement du service, s'initier à la pratique de son métier dans une quatrième classe. Il s'ensuit un surclassement de la quatrième à la deuxième classe, dont l'État, en présence de la commune récalcitrante, devra supporter la charge.

Cette répercussion des lois militaires est appelée à se prolonger d'une façon permanente dans l'avenir ; si bien que, du point de vue purement technique, elle constitue le principal obstacle à la suppression du fonds des subventions annuellement inscrit, pour les besoins de la police municipale au budget du Ministère de l'Intérieur.

Le principe de l'article 136 § 6 de la loi de 1884, se heurte donc à l'application des lois des 1er avril 1923 (article 7) et 17 avril 1924. Ou la loi de 1884 et les avancements militaires sont impossibles ; ou les lois militaires et l'obligation de l'article 136 deviennent inapplicables.

Mais on invoque également en faveur des subventions des raisons sentimentales, doublées de considérations d'intérêt pratique, qui n'opposent pas à la loi municipale, avec une objection de texte, un argument aussi décisif d'impossibilité d'application. L'État, dit-on, se doit d'aider les communes de petite ou de moyenne importance trop pauvres pour assumer les frais d'un commissariat de police. Il y va de son intérêt. D'abord en vertu de l'influence indiscutée de la police municipale sur la sécurité nationale; ensuite, parce que sa contribution dans les frais d'un petit commissariat municipal lui épargnera, le plus souvent, la dépense beaucoup plus onéreuse d'un commissariat spécial, le commissaire installé, grâce à son concours, dans la petite ville subventionnée, pouvant être aisément spécialisé. Pratiquement la subvention peut apparaître ainsi avantageuse, à condition que dans les limites des crédits accordés, elle ne soit allouée que très exceptionnellement et sous des garanties très strictement déterminées, touchant la situation économique et financière de la commune appelée à en bénificier (importance de la population, valeur du centime communal, nombre de centimes, montant de la dette, etc...).

De cet ensemble de considérations, il résulte que la suppression du fonds de subventions affecté à la police municipale n'est pas possible et que cette impossibilité, du fait même de l'application des lois militaires dont les conséquences sont illimitées dans leur durée, apparaît comme permanente.

Nous sommes conduits ainsi à revenir au premier terme du dilemme que nous posions tout à l'heure. L'article 136 § 6 de la loi de 1884 ne peut être appliqué en ce qu'il exclut la participation de l'État dans les dépenses de police municipale. Il faut donc modifier cette disposition législative, de façon à harmoniser le droit et le fait

Dans ce sens, on peut signaler qu'un projet tendant à régler la question du partage des dépenses de police municipale entre l'État et les communes a été un moment mis à l'étude. Deux propositions de loi ont été présentées à ce sujet, l'une le 23 mars 1920, par M. Fournier-Sarlovèze, l'autre le 9 décembre 1921, par M. Jammy Schmidt, qui n'on jamais été rapportées.

Peut-être serait-il opportun de reprendre ces études en se basant pour établir la charge obligatoire des communes, sur les principes posés par le décret du 22 mars 1926.

CHAPITRE II

SITUATION PERSONNELLE DES COMMISSAIRES MUNICIPAUX AU POINT DE VUE PÉCUNIAIRE

Traitement.

Indemnités et avantages particuliers.

Vacations funéraires.

Traitements. — Les traitements et les classes des commissaires municipaux ont été fréquemment modifiés entre 1855 et 1911. Ils l'ont été en 1919, en 1923, en 1926 et 1927 (décret du 2 février). Ils le seront encore prochainement lorsque la commission Martin aura statué sur les nouvelles échelles qui lui sont soumises.

Les modifications ont d'abord consisté en création de nouvelles classes superposées aux classes primitivement énumérées dans le décret de 1855 : classe exceptionnelle pour les commissaires centraux établis dans les villes chefs-lieux d'une préfecture de 1re classe (décret du 15 mai 1861) ; classe exceptionnelle (décret du 24 novembre 1910) ; hors-classe (2 échelons — décret du 26 février 1911) ; hors-classe (3 échelons — décret du 27 décembre 1923).

Ainsi s'explique une multiplication d'échelons qui n'existe dans aucune hiérarchie de fonctionnaires. Celle des commissaires est manifestement trop complète et gagnerait, semble-t-il, à être simplifiée.

Mais cette simplification entraînant la réduction du nombre des classes n'irait pas sans soulever de grosses difficultés. Étant donné que le cycle doit être parcouru dans un délai de 25 années, il faudrait tout d'abord augmenter la durée des avancements ; il faudrait ensuite déclasser un grand nombre de fonctionnaires actuellement en fonctions. La réforme provoquerait parmi le personnel intéressé de tels mécontentements qu'elle apparaît presque irréalisable.

Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, l'échelle des traitements des commissaires de police est fixée par les décrets du 10 février 1926 et du 2 février 1927, ainsi qu'il suit :

		fr.
Hors-classe.....	1er échelon (Ces deux classes ont un traitement exclusif du 12 p. 100.)	24.000
	2e — (Ces deux classes ont un traitement exclusif du 12 p. 100.)	21.000
	3e —	17.000
Classe exceptionnelle.....		15.000
1re classe.....		13.000
2e —		11.500
3e —		10.000
4e classe et stagiaires.....		8.500

Indemnités et avantages particuliers. — En dehors de leur traitement, les commissaires de police bénéficient souvent d'avantages

particuliers sous forme d'indemnités ou de gratifications qui leur sont accordées par les municipalités. La Cour des Comptes par des injonctions répétées au ministère de l'Intérieur, dont la dernière date de 1924, s'est élevée contre cette pratique, insistant sur les inconvénients qu'elle entraîne.

Ce qui frappe immédiatement c'est la multiplicité et l'extrême variabilité des modes de rétribution, l'absence de toute réglementation en la matière laissant le champ libre, selon les municipalités, à l'arbitraire et aux inégalités.

En effet, refusés à certains, accordés à d'autres, ces avantages revêtent dans leur valeur et dans leur forme, les aspects les plus divers, et parfois les plus imprévus.

On trouve des commissaires logés gratuitement ou contre paiement d'un loyer peu élevé (350 à 400 francs par an). D'autres reçoivent des indemnités de fonctions (l'Inspection générale a relevé un cas où l'une de ces indemnités figurait au budget municipal dans un autre chapitre que celui de la police) :

Dans une localité, deux commissaires touchent chacun une indemnité de 600 francs à raison du supplément de travail qui leur incombe du fait de la suppression d'un troisième commissariat.

Dans certaines villes, les commissaires reçoivent une indemnité pour conférences ou cours faits à des agents (100 francs par an) et même des gratifications pour arrestation de malfaiteurs. Nombreux sont les postes dont le titulaire reçoit des frais de représentation, des indemnités d'habillement, ou émarge même à des fonds secrets.

L'Inspection générale ne rappelle ici que les indemnités figurant dans les budgets municipaux. Elle laisse de côté, sans parler des vacations dont il sera question par la suite, les avantages très appréciables qui résultent, par exemple, tantôt de l'affectation des commissaires dans un port pour une certaine collaboration aux services maritimes, ou dans des centres manufacturiers importants (primes consenties par des industriels dans un but de protection contre le vol), tantôt — ce qui est d'une légalité contestable — de leur participation au service des mœurs (visites sanitaires).

Elle n'envisage pas d'avantage les gratifications souvent très élevées allouées par les Chambres de Commerce. Dans une ville importante un commissaire central reçoit à ce titre, 10.000 francs, le commissaire, chef de la sûreté, 10.000 francs, et chaque commissaire de police 3.500 francs. Des indemnités analogues existent ailleurs ; de même que des indemnités versées par les sociétés de courses et les casinos.

De cette extrême diversité, il résulte que certains postes sont beaucoup plus avantagés que d'autres et qu'entre fonctionnaires de même catégorie et de même classe, naissent des inégalités injustifiables. Ces différences de situation incitent les moins favorisés à mesurer leur zèle à l'importance de leurs avantages ; elles poussent les heureux titulaires de postes largement prébendés à désirer s'y maintenir, même au détriment de leur propre avancement. D'où,

d'une part, préjudice au bon fonctionnement du service et d'autre part, entrave au libre jeu des mutations.

Il faut noter au passage que cette pratique des indemnités exceptionnelles en faveur des commissaires de police municipale a eu sa répercussion à l'égard de certains fonctionnaires relevant de la direction de la Sûreté générale ou appartenant aux cadres de la police spéciale et des brigades mobiles. A titre de compensation et pour assurer à ces fonctionnaires des avantages équivalents à ceux des commissaires municipaux, deux décrets des 6 août 1925 et 28 novembre 1926, ont établi une série d'indemnités, payées celles-ci sur les fonds de l'État, calculées sur des tarifs uniformes et représentant la rémunération d'un supplément de travail ou de service.

Cette question des indemnités, d'une façon générale, se pose, par ailleurs, pour un certain nombre de fonctionnaires de l'État qui, collaborant à des services départementaux ou municipaux émargent à ce titre sur le budget des départements ou des villes. Une compa raison se fait toujours entre les traitements d'État et ceux incombant aux budgets locaux. Qu'il s'agisse des préfectures ou des mairies, le rapprochement entraine des constatations choquantes. On aboutit très souvent à un écart défavorable aux fonctionnaires d'État par rapport à leurs subordonnés, agents départementaux ou communaux.

On conçoit que, dans ces conditions, les villes soient amenées à donner à leur commissaire quelques avantages. Mais cette pratique ne va pas sans inconvénients : elle augmente la dépendance des commissaires vis-à-vis des maires. L'indemnité peut être retirée beaucoup plus facilement que le complément de traitement pour le poste surclassé ; elle fait du commissaire un agent trop municipal. Or, des fonctionnaires qui sont, à certains égards, des magistrats, doivent garder plus d'indépendance. Il conviendrait donc de leur assurer par des moyens moins précaires et plus uniformes les avantages auxquels ils peuvent prétendre.

A cet égard, il semble que la nécessité s'impose d'unifier la réglementation des commissariats municipaux et de prévoir — sous le bénéfice d'une révision des traitements, s'il y a lieu, pour tenir compte des droits acquis — la disparition pure et simple des indemnités exceptionnelles : (logement, frais de représentation et divers), allouées par les municipalités.

Vacations funéraires. — Cette nécessité d'une réglementation apparaît également à l'égard des vacations funéraires. On désigne sous ce nom les indemnités accordées aux commissaires de police pour rémunérer leur concours dans tous les cas où la présence d'un agent de l'autorité est nécessaire afin de contrôler l'identité d'une personne décédée, ainsi que le transport, la conservation et l'inhumation décente de son corps.

Le texte fondamental de la réglementation en la matière est l'article 97 § 4 de la loi du 5 avril 1884 qui range au nombre

des attributions de police municipale : « le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières... »

C'est par la loi de finances du 30 mars 1902 que les commissaires de police ou, à défaut, dans les communes dépourvues de commissariat, les gardes champêtres ont été désignés pour exercer ces attributions. L'article 62 dispose à cet effet qu'ils « pourront être seuls délégués par l'autorité compétente, pour assister aux opérations d'exhumation, de réinhumation et de translation de corps et pour assurer l'exécution des mesures de police prescrites par les lois et réglements » Il ajoute que sauf dans les opérations intéressant des actes d'instruction criminelle ou concernant des militaires ou des indigents, ces fonctionnaires auront droit à la perception de vacations. La loi de 1902 laisse au maire le soin de fixer les vacations, après avis du conseil municipal, mais elle précise qu'un réglement d'administration publique devra en déterminer le minimum et le mode de perception.

En exécution de cette dernière prescription, trois décrets successifs sont intervenus pour réglementer la matière : le décret du 12 novembre 1905, celui du 30 août 1918 et celui du 15 février 1927, dont les dispositions se réfèrent aux points suivants :

Énumération des actes exigeant la présence du commissaire.

Nombre de vacations appliquées à chacun de ces actes.

Indication des minima pour chaque vacation sur les bases d'un tarif variable selon l'importance de la population.

Mécanisme de la perception par le receveur municipal et du versement au fonctionnaire intéressé.

Sur ces quatre points, la réglementation, telle qu'elle a été fixée en dernière analyse par le décret du 15 février 1927, portant modification des tarifs, établit les règles suivantes.

Les circonstances motivant l'intervention du commissaire de police sont : la mise en bière quand il y a lieu à transport ; le départ d'un corps à transporter ; l'inhumation dans un caveau provisoire ; le transport d'un corps venant de l'intérieur ; l'inhumation d'un corps venant de l'extérieur ; l'exhumation et la réinhumation. A noter qu'un décret simple du 15 avril 1919, avait ajouté à cette liste le moulage, l'embaumement, l'autopsie et l'incinération. Mais ce décret était illégal à double titre : au fond parce qu'il visait des opérations non prévues par la loi de 1902, en ce qu'elles ne donnaient pas lieu à transport de corps ; dans sa forme, parce que contrairement à la loi précitée, il n'avait pas été soumis à l'avis préalable du Conseil d'État. L'Inspection générale n'a pu savoir, si malgré son illégalité, ce décret de 1909 a donné lieu a quelques cas d'application. En tout cas, dans l'état actuel des choses, si l'on admet que la présence du commissaire de police aux opérations visées par le texte d 1919 peut avoir un intérêt au point de vue de la conservation du corps, cette présence et la perception de la

vacation qu'elle implique ne peuvent être prescrites que par une nouvelle loi.

Le nombre des vacations attribuées pour l'assistance à chaque opération ou à plusieurs opérations consécutives est fixé, tantôt d'après le nombre des opérations, tantôt d'après leur durée. Il varie dans ces conditions entre une demi-vacation (transport d'un corps à l'intérieur de la commune) et 2 vacations et demi (exhumation, translation et reinhumation d'un corps dans un autre cimetière de la commune). Les tarifs de vacations, variables suivant l'importance des villes sont fixés, *quant à leur minimum*, aux chiffres de :

	fr.
A Paris et dans le département de la Seine.....	20
Dans les villes dont la population dépasse 100.000 habitants	15
Dans les villes de population égale ou inférieure à 100.000 habitants.....	12
Dans les communes rurales au profit des gardes-champêtres.....	8

Ce minimum est doublé lorsque les opérations sont effectuées en dehors des heures normales (avant 9 heures du matin, de 12 h. 30 à 14 heures, ou après 18 heures), exception faite pour les exhumations qui sont toujours effectuées avant 9 heures du matin

Enfin, à l'égard de la perception qui doit normalement s'opérer par les soins du receveur municipal, les dispositions du décret du 12 avril 1905 article 3, demeurent toujours en vigueur. «Les vacations sont versées à la caisse municipale. Elles donnent lieu à la délivrance par le maire, d'un bulletin de versement contenant les détails des sommes à percevoir et qui est remis à la partie intéressée pour être produit au comptable au moment du versement. Ce versement doit être fait préalablement à l'opération d'exhumation et de réinhumation ou de translation de corps ».

Cette procédure est sanctionnée par l'obligation de restitution, au cas où « aucun des agents désignés par l'article 62 de la loi de finances du 30 mars 1902, n'aurait assisté personnellement à la dite opération ». Dans ce cas, « le maire établit un ordre de restitution, le fait parvenir directement au receveur municipal chargé d'y donner suite et en avise la partie intéressée ».

Telle est, dans son état actuel, la réglementation des vacations. L'Inspection générale est obligée de constater que, dans la pratique, elle ne donne pas des résultats satisfaisants, soit que certaines règles d'une application difficile demeurent inappliquées, soit qu'elle laisse subsister, sur certains points, de regrettables inconvénients.

Inobservations fréquentes d'abord en ce qui concerne la présence obligatoire et le mode de recouvrement. Les rapports individuels signalent que dans de nombreuses villes, les commissaires n'assistent pas en personne aux opérations prescrites et se font représenter par un secrétaire, un brigadier, ou même un simple agent. Cette pratique est absolument contraire à l'article 62 de la

loi de finances du 30 mars 1902, aux termes duquel *seuls* peuvent être délégués pour assister aux opérations indiquées par les lois et règlements, les commissaires de police et les gardes champêtres dans les petites localités dépourvues de commissariat. On objecte généralement à l'égard de cette prescription impérative qu'elle est inapplicable. Plusieurs opérations funéraires peuvent avoir lieu en même temps et le commissaire de police ne peut être partout. Son intervention à l'occasion d'une seule opération funéraire peut d'autre part être rendue impossible parce qu'il est sollicité par sa mission d'officier de police judiciaire à raison d'un vol, d'un meurtre, d'un incendie. Alors, le commissaire ne pouvant assister en personne, plutôt que de perdre le bénéfice des vacations, se fait représenter. C'est tout à fait illégal. Il est possible que, sur ce point, la loi de 1902 puisse être jugée trop restrictive. Mais tant qu'elle subsiste, il appartient à l'Administration de rappeler aux commissaires qu'ils doivent avoir assisté en personne à toutes les opérations qui ont donné lieu à la perception d'une vacation, faute de quoi la procédure de remboursement établie par le décret de 1905 serait de rigueur.

Même constatation d'inobservation en ce qui concerne le mode de recouvrement. L'article 3 du décret du 12 avril 1905, d'accord avec les principes de la comptabilité publique, exige que le montant des vacations soit versé à la recette municipale. Cette règle est loin d'être suivie partout. Les rapports des Inspecteurs généraux signalent de nombreuses villes ou les vacations sont directement perçues de la main à la main par le commissaire ou directement versées par les entreprises de pompes funèbres. Ce sont des errements qu'il y a lieu de réformer sans plus tarder.

Lorsqu'il y a plusieurs commissaires dans une même résidence, il est fait souvent masse commune de toutes les vacations et cette masse est également répartie entre tous les commissaires. Cette coutume qui évite des jalousies néfastes au service est à généraliser. A Lyon où l'usage n'a pu s'en établir, des inégalités très regrettables existent entre les commissaires des différents quartiers. A Bordeaux, le commissaire, chef de la sûreté, ne participe pas à la répartition et reçoit en compensation une indemnité de 4.000 francs.

Mais, en dehors de ces constatations, qui touchent à l'application des textes réglementaires, il faut bien reconnaître qu'en eux-mêmes, ces textes sont, à certains égards, la source de graves inconvénients.

En laissant aux municipalités toute liberté de fixer les tarifs au dessus du minimum imposé, l'Administration a voulu concilier les exigences de la tutelle avec le souci de ménager l'indépendance des pouvoirs locaux. C'est une erreur, car l'expérience montre que les conséquences sont indéfendables.

Les vacations deviennent un élément important de la situation matérielle des commissaires, mais elle varient tellement d'une ville à l'autre, qu'elles arrivent à créer des inégalités choquantes et à fausser complétement les conditions de l'avancement et des mutations. Tels

postes sont à ce point favorisés, que les commissaires demandent à ne pas les quitter, même pour recevoir leur avancement normal.

En ce qui concerne les tarifs, l'Inspection générale a constaté une grande variété: ainsi, par exemple: 30 francs à Nice et Aix-les-Bains, 20 francs à Oulins et à Nancy, 18 francs à Cambrai et à Marseille, 16 francs à Livry-Gargan, 15 francs à Lyon, Nantes, Evreux, 12 francs à Besançon et Nîmes, 10 francs à Bourges et à Brive, 8 francs à Joigny, Nevers et Châteauroux, etc...

Même constatation dans le produit des vacations qui varie pour chaque commissaire entre des sommes qui à la base n'excèdent guère 1.000 francs, mais qui parfois, dépassent 12.000 francs par an et peuvent même, dans un cas déterminé, s'élever au-dessus de 25.000 frs. Il est assez curieux de remarquer la différence par exemple entre ce dernier cas et celui d'une ville beaucoup plus peuplée (72.000 habitants de plus) où ces vacations rapportent environ 4.000 francs par an ou bien au sein d'un même département, celui de Seine-et-Oise par exemple la différence entre Gagny où les vacations produisent à 10 francs l'unité, 5.000 francs par an et Versailles où elles ne donnent que 1.800 francs par an, à raison de 15 francs l'unité.

Enfin, la fixation des vacations par le maire, limitée quant au minimum, mais illimitée et variable au-dessus de ce niveau, fait que le commissaire peut avoir sa situation pécuniaire considérablement accrue ou, à l'inverse, amoindrie, par la seule volonté de la municipalité, C'est là une nouvelle cause de dépendance s'ajoutant aux autres.

Une première solution consisterait à fixer le taux des vacations à un chiffre uniforme pour les villes d'une population donnée, mais une pareille unification serait excessive. On ne peut pas davantage songer à ne laisser au maire le soin de fixer le taux qu'entre des limites déterminées, sous réserve de l'approbation du préfet.

L'une ou l'autre combinaison impliquerait d'ailleurs la modification de l'article 62 de la loi du 30 mars 1902.

Mais divers systèmes pourraient être envisagés pour assurer une répartition uniforme des frais de vacations et un produit à peu près constant.

L'un d'eux consisterait à abandonner le produit aux villes à charge pour elles de verser à chaque commissaire une somme forfaitaire correspondant à sa classe. Il appartiendrait alors à la ville de fixer un tarif suffisant pour récupérer cette indemnité.

Mais il est à craindre que les municipalités pour se prémunir contre le risque de n'encaisser en vacations que des sommes inférieures au forfait des commissaires, ou simplement dans le désir de se procurer des suppléments de ressources générales pour leur budget, ne soient tentées d'élever les tarifs au-delà des limites raisonnables.

Cette éventualité ne serait plus à redouter avec un système qui ferait intervenir l'État. Celui-ci encaisserait le produit des vacations et assurerait à chaque commissaire une indemnité représentative forfaitaire et uniforme.

De semblables indemnités fonctionnent d'ailleurs, dans les départements d'Alsace et de Lorraine, sous le nom d'indemnités différentielles de vacation. Le décret du 24 janvier 1925 porte : « A « titre transitoire, une indemnité annuelle est allouée aux commissaires « de police servant dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, « et de la Moselle, aux lieu et place des vacations que perçoivent « les commissaires de police des autres départements. Cette indemnité « est fixée à 3.400 francs pour les commissaires de 1re classe et au « dessus, à 2.400 francs pour les commissaires de 2e et de 3e classe ; à « 1.800 francs pour les commissaires de 4e classe et les stagiaires. »

Toutefois, ces indemnités, dans ces départements, n'ont, comme contre-partie, l'encaissement d'aucune recette sur les particuliers, car la réglementation allemande ne les prévoyait pas.

Donc, si on envisageait un système général d'indemnités payées par l'État, il faudrait, rationnellement, instituer en Alsace et en Lorraine, comme pour le reste du territoire, un système de vacations à la charge des particuliers.

CHAPITRE III

ORGANISATION MATÉRIELLE DES COMMISSARIATS

(Locaux. — Violons. — Fournitures de bureau.)

Locaux. — Au point de vue de la police municipale, les communes n'ont pas épuisé toutes les obligations qu'elles tiennent de l'art. 136 § 6 de la loi du 5 avril 1884, lorsqu'elles ont payé les traitements de leur commissaire et de leurs agents. Cette disposition législative met également à leur charge le paiement des « autres frais du personnel de la police municipale et rurale ».

A ce titre, les municipalités ont le devoir de doter leur commissariat d'installations suffisantes, pourvues de locaux assez nombreux et convenablement aménagés pour assurer dans les meilleures conditions de commodité et d'efficacité le fonctionnement des services de police.

Chaque commissariat devrait à cet effet comprendre, à tout le moins, trois pièces: une pour le commissaire, afin de lui permettre de recevoir hors de la présence des agents et des personnes qui attendent leur tour; une pour les agents et une troisième pouvant servir soit de salle d'attente pour le public, soit de poste de nuit, soit de salle affectée au classement des archives lorsqu'elles n'ont pu trouver place dans le bureau du commissaire. Des annexes en outre paraissent indispensables: W.C., lavabos, armoires ou débarras servant à enfermer les ustensiles de nettoyage, chassis affectés au garage des bicyclettes.

Toutes ces pièces devraient être convenablement aérées, chauffées, éclairées ; des lits et fournitures de couchage être mis à la disposition des agents qui assurent le service de nuit.

Enfin, toutes précautions doivent être prises pour assurer le secret des archives et des communications. Le téléphone sera placé dans le bureau du commissaire, à l'abri du public, et directement relié au réseau urbain. Le poste sera muni d'armoires fermant à clef.

Il s'en faut de beaucoup que ces conditions minima soient partout réalisées. Les enquêtes menées par les Inspecteurs généraux révèlent en France la grande misère des commissariats. La plupart ne disposent que de locaux mal éclairés, mal tenus. Deux pièces en général, mais, trop souvent encore, le commissaire n'a qu'un bureau commun avec son secrétaire ou ses agents, où la même pièce sert à la fois de bureau du commissaire, de poste des agents et la salle d'attente pour le public, ou encore, il n'y a pas de poste d'agents, ceux-ci sont installés dans la salle d'attente.

Même, dans un cas particulier, il arrive qu'en certaines occasions, au moment des élections, des conseils de révision, de diverses cérémonies, le commissaire de police soit invité à rendre la pièce qui lui est affectée au 1er étage de la Mairie.

Dans une station balnéaire réputée, le commissariat est installé dans des baraquements en bois à un étage à plus de deux kilomètres de la mairie, dans la partie de la ville contiguë à la plage. L'installation est des plus rudimentaires ; des corridors et des escaliers difficiles ; des pièces communiquant toutes entre elles, où, par suite, le secret des audiences est difficilement conservé.

On pourrait multiplier les exemples.

Peu ou pas de postes de nuit.

Téléphone. — Quant au téléphone, sur 100 commissariats, 45 seulement disposent d'un appareil branché directement sur le réseau de la ville. Encore, même dans ces conditions, les communications confidentielles sont-elles impossibles, soit que l'appareil se trouve dans le bureau des agents, ou dans le cabinet du secrétaire ; soit que le commissariat ne comprenne qu'une pièce unique, commune au commissaire et à ses agents.

Parmi les autres commissariats, la plupart sont reliés au standard de la mairie (31 villes sur 100), autant dire qu'ils possèdent une installation téléphonique interdisant toute communication confidentielle. Mais, dans une de ces villes, en particulier, il est bien indifférent que les conversations passent ou non par la mairie : le commissariat ne comprenant que deux pièces, en boutique, sur la rue, tout ce qui se dit au téléphone peut être entendu non seulement par les agents du poste voisin, mais aussi par les promeneurs qui circulent sur le trottoir.

Quant aux 24 commissariats restants, ils n'ont pas de téléphone. Il faut, pour avoir une communication, ou s'adresser au secrétaire de mairie, si ce n'est au maire lui-même, ou utiliser un poste commun à tous les services de la mairie, ou, plus simplement encore, se rendre au bureau de poste le plus proche.

Dans une ville importante, quand le commissaire est appelé par une communication urgente, il est obligé de courir à une autre aile des bâtiments de la mairie pour utiliser l'appareil existant dans le bureau du secrétaire. C'est là une situation inadmissible qui, en pratique, permet à la mairie de contrôler les conversations du commissaire. Un nouveau central doit être installé dans les locaux municipaux, mais le commissariat n'est pas prévu au nombre des services ayant droit à un téléphone particulier. La municipalité estimant que le téléphone ne servirait jamais ou presque pour la police municipale, mais surtout pour la police criminelle, prétend que c'est à l'État et non à la ville d'en assurer les frais.

Il est inutile d'entamer ici la discussion de cette opinion, d'ailleurs contestable. Il suffit d'indiquer qu'elle est contraire à l'esprit et à la lettre de la loi du 5 avril 1884. Mais elle conduit à citer le cas particulier d'une ville qui, faute d'être intervenue elle aussi dans les dépenses d'installation du téléphone, n'a pas songé, du moins — à s'en décharger sur l'État et s'est contentée de s'en remettre à l'intervention, aussi gracieuse qu'inattendue, d'une organisation privée. C'est ainsi qu'un commissaire possède un téléphone, avec fil direct, aux frais (installation et abonnement annuel) d'un important établissement métallurgique installé dans sa localité.

Ces derniers exemples montrent jusqu'où peut aller l'indifférence et le mauvais vouloir des municipalités. Mais, du moins, trouve-t-on encore un certain nombre de commissariats convenablement aménagés.

Violons municipaux. — Il n'en est pas de même à l'égard des locaux disciplinaires, car, à ce point de vue, les critiques des rapports individuels sont à peu près unanimes et ne souffrent pour ainsi dire aucune exception. Il ne faut pas grand chose pour être amené à passer quelques heures au violon ; donc l'intérêt social commande que les individus qui y séjournent n'en sortent pas en révoltés.

Or, dans toutes les villes, ou presque, les geôles municipales sont nettement inférieures aux locaux affectés, dans les prisons, à la détention des criminels.

Ils sont, d'abord, presque tous privés d'air et de lumière ; ce sont en général des pièces obscures, malpropres, à allure de cachots, meublées de bat-flanc garnis de paille rarement renouvelée, trop souvent privées de couvertures, et, pour un certain nombre, situées dans le voisinage immédiat des W. C. ou des fosses d'aisances qui y répandent une odeur intolérable. Si bien que la détention y devient un acte inhumain.

Fréquemment aussi, le commissariat ne dispose que d'un seul violon : il n'est donc pas possible de séparer les sexes et il faut avoir recours aux locaux de la gendarmerie. Pas davantage de séparation entre les passagers qui demandent asile et les individus écroués et par conséquent promiscuité funeste à l'intérêt social.

Il arrive, également, que les violons trop éloignés du commissariat ou mal situés, mal isolés, soient peu sûrs et ne puissent être utilement surveillés.

On en voit situés à plus de 200 mètres du commissariat ou de l'autre côté d'une rivière qui traverse la ville à 500 mètres environ de la mairie.

On en voit qui, pour être installés plus près du commissariat, ne peuvent, cependant, être surveillés du poste: si à cette situation défectueuse s'ajoute l'état de délabrement des locaux, les évasions sont faciles : deux se sont ainsi produites dans une ville, l'une par la fenêtre, l'autre par le plafond.

Ailleurs, il a suffi à l'Inspecteur en tournée de prendre, sur la porte d'un local contigu, la clef qui s'y trouvait pour ouvrir le violon. Il y a bien un verrou, mais le premier passant venu peut le manier, car les deux locaux se trouvent dans une cour ouverte de jour et de nuit. On a remarqué également des cellules situées en sous-sol et éclairées par un soupirail qui donne sur l'escalier d'honneur de la mairie : les communications sont donc possibles entre le violon et l'extérieur et il est certain qu'un couteau pourrait être passé par là aux individus incarcérés.

En résumé, presque partout en France, tout est à faire pour donner aux violons municipaux le minimum d'installation compatible avec les prescriptions de l'hygiène la plus sommaire et les sentiments de simple humanité, sans cesser d'assurer la sécurité publique.

Et il reste beaucoup à faire pour que les commissariats soient pourvus d'installations leur permettant de travailler utilement.

L'Inspection générale estime donc que l'attention de l'Administration centrale et des préfets doit se porter tout particulièrement sur la situation matérielle des commissariats et qu'il appartient aux autorités tutrices d'amener les municipalités à une compréhension plus large et plus exacte des devoirs qui leur incombent en cette matière.

Fournitures de bureau. — En ce qui concerne les fournitures de bureau, l'Inspection générale n'a pas d'observations particulières à présenter. Elles sont, en général, convenablement assurées, la plupart du temps en nature, plus rarement sous forme d'indemnité représentative, fixée à forfait. Quant au matériel de bureau, des efforts doivent être poursuivis en vue de doter les commissariats de meubles et armoires bien fermés, permettant d'assurer d'une façon plus parfaite le classement groupé, pratique et secret des archives.

CHAPITRE IV

TENUE DES ÉCRITURES

(Registres. — Archives. — Fiches.)

L'énoncé très précis des règles qui régissent la matière se trouve contenu dans une circulaire de la Direction de la Sûreté générale,

datée du 9 janvier 1919. Les dix derniers mots de cette instruction, imprimés en caractères gras, en prescrivent le classement aux archives de chaque commissariat. Mais bien peu de commissaires les ont retenus, car il arrive rarement qu'on puisse retrouver dans leur collection de circulaires ce texte pourtant précieux. Aussi, ne faut-il pas s'étonner que l'ensemble de cette instruction ait été presque partout perdu de vue et que, seulement, une petite minorité de commissaires en ait fait une application à peu près satisfaisante?

Il serait désirable que l'Administration attirât l'attention sur ce point.

En résumé, les archives d'un commissariat doivent comprendre: sept registres, un répertoire général sur fiches mobiles et les dossiers individuels établis au nom des individus qui ont fait l'objet d'un procès-verbal, d'une enquête ou d'une demande de renseignements.

Registres. — Les sept registres sont: le registre d'ordre, le registre des procès-verbaux, le registre d'écrou, le registre des objets perdus et trouvés, le registre des objets saisis et déposés au greffe, le registre de main-courante et le registre d'inventaire.

Pas d'observations au sujet du *registre d'ordre*, destiné à l'enregistrement chronologique des pièces reçues ou expédiées qui, sauf quelques retards est convenablement tenu.

Il n'en est pas de même du *registre des procès-verbaux*. Deux remarques: tout d'abord, il arrive trop fréquemment que la case réservée à la suite judiciaire donnée soit vierge de toute indication. Il est vrai qu'en matière correctionnelle ou criminelle les commissaires ne sont pas toujours informés sur ce point par les parquets. Mais de pareilles lacunes ne devraient pas exister, tout au moins pour les affaires de simple police. A noter que, dans certains commissariats, un registre des audiences de simple police est tenu séparément.

En second lieu, on trouve quelquefois des registres de procès-verbaux dont les feuilles sont en grand nombre arrachées. Voici pourquoi: il est prescrit de décalquer au copie de lettres les procès-verbaux portant inculpation et de joindre les copies aux dossiers individuels. Or, il arrive que le commissaire, plutôt que d'utiliser la presse à copier, préfère déchirer son registre. C'est plus expéditif, mais le registre ne sert plus à rien.

A l'égard de *l'écrou*, il est une prescription de la circulaire de 1919 qui n'est pour ainsi dire jamais appliquée. C'est la règle en vertu de laquelle aucun individu ne peut être écroué que sur le vu d'un ordre spécial signé du commissaire. On objecte à cet égard que la plupart des arrestations s'effectuent pendant la nuit, aux heures où le commissaire a quitté ses bureaux. L'expérience montre, d'autre part, que les individus arrêtés dans ces conditions sont, le plus souvent, des ivrognes qu'on enferme au violon « pour leur faire cuver leur vin ». Peut-être, en pareil cas, la circulaire

de 1919 pourrait-elle comporter quelques atténuations permettant à l'agent capteur de signer l'ordre d'écrou. Sans se prononcer formellement, l'Inspection générale pense qu'il suffira de signaler à l'Administration l'inobservation quasi-généralisée d'un texe réglementaire pour que les commissaires de police soient avertis des responsabilités qu'ils encourent, et que soient apportées, s'il y a lieu, les modifications qui peuvent être pratiquement données aux règles impératives en vigueur.

Il convient également de rappeler aux commissaires que le registre d'écrou doit obligatoirement mentionner la date et l'heure de l'écrou ainsi que la date et l'heure de la sortie. Cette règle, destinée à sauvegarder la liberté individuelle, est rarement suivie.

En ce qui concerne les *objets perdus ou trouvés*, la pratique généralement observée est de laisser l'objet entre les mains de l'inventeur, sauf lorsqu'il s'agit de trouvailles effectuées par les agents ou remises au commissariat par des personnes qui se refusent à les conserver chez elles. Cette façon de procéder est pleine de dangers. Lorsque l'objet est remis à l'inventeur, il serait prudent de lui demander une reconnaissance de ce dépôt. On l'oublie presque toujours et, faute de cette précaution essentielle, la responsabilité du commissaire reste à découvert. Parfois, l'inventeur ne vient même pas au commissariat. Il se contente d'informer un agent de sa trouvaille et la « déclaration de l'agent » est simplement notée sur le registre, sans signature de l'inventeur. Lorsque le propriétaire de l'objet perdu vient le demander au commissariat, on se contente de noter au crayon sur le registre, son nom et son adresse et on l'envoie à l'inventeur ; quand on apprend que la remise a été faite l'annotation est passée à l'encre. C'est tout.

De la sorte, on ne peut jamais avoir la certitude que l'objet a été réellement rendu ; on ne sait pas s'il a été remis à son véritable propriétaire. En outre, celui-ci ne signe pas de décharge régulière et, par conséquent, l'apposition du timbre-quittance exigée par la circulaire de 1919 n'est pas effectuée. L'insertion dans les journaux locaux, pratiquée par quelques commissaires et qui peut, à certains égards, offrir des avantages, aggrave cependant ce dernier inconvénient: au vu de l'annonce, le propriétaire de l'objet perdu ou toute personne désireuse de se l'approprier se présente directement chez l'inventeur et obtient la livraison sans l'intervention du commissaire.

En définitive, le système généralement pratiqué présente le maximum d'inconvénients. Il laisse le commissaire dans l'ignorance de la remise ; il favorise les possibilités de restitutions irrégulières ou frauduleuses ; enfin, sans dégager la responsabilité du commissaire, il est préjudiciable aux intérêts du Trésor puisqu'il permet d'éviter le paiement du timbre d'acquit.

A l'égard de cette dernière formalité, il arrive trop rarement que les prescriptions impératives de la circulaire de 1919 soient scrupuleusement suivies. Ici, on n'en tient aucun compte. Là, le

timbre n'est apposé qu'à l'occasion de la remise d'une somme d'argent ; pour les autres objets, il faudrait les évaluer et l'on ne s'en soucie nullement. Ailleurs, le commissaire ne se reconnaissant pas le droit d'exiger l'acquit pour la livraison d'un objet qu'il ne restitue pas en personne, ne perçoit la taxe que s'il remet un objet déposé au commissariat. Ou bien, les nouveaux tarifs ne sont pas appliqués : on attend, pour le faire, des instructions de la préfecture qui arrivent en retard ou ne parviennent jamais. Perte sèche pour le Trésor.

Pour remédier à ces inconvénients, il est d'usage, dans quelques rares commissariats, de remettre un bon au réclamant, qui, par les détails fournis, paraît être le propriétaire. L'inventeur ne peut se dessaisir de l'objet que sur la présentation de ce bon ; au moment de la remise, le réclamant est invité à passer au commissariat pour signer et acquitter le reçu. C'est une amélioration, mais il est à craindre que le propriétaire, une fois en possession de son objet, néglige de revoir le commissaire.

Le système adopté à Lannion, au moment de l'inspection de ce poste, paraît offrir plus de sécurité. Le commissaire utilise un carnet à souches numéroté. Le timbre quittance est apposé par le propriétaire, dès qu'il reçoit le bon détaché de ce carnet, pour lui permettre d'aller retirer l'objet chez l'inventeur.

Il appartient à l'Administration de décider s'il est préférable de généraliser cette pratique, qui paraît donner des résultats satisfaisants, plutôt que d'imposer aux commissaires de garder personnellement tous les objets trouvés ou perdus.

Quant à l'Inspection générale, elle n'inclinerait guère, à défaut d'instructions nouvelles, à préconiser cette dernière solution après avoir constaté le désordre et la négligence avec lesquels sont gardés les objets qui peuvent rester en dépôt dans certains commissariats. Entassés pêle-mêle dans un tiroir du secrétaire ou d'un agent, sans classements et sans étiquette, traînant même, parfois, à la portée du premier venu, sur un bureau quelconque, aucun soin n'est pris pour en assurer la conservation ou pour en faciliter la recherche.

Mais, de toute façon, les commissaires ne devraient jamais se séparer des sommes d'argent, des titres de bourse ou des clefs. Ce principe, d'une élémentaire sagesse, est d'ailleurs généralement suivi.

Cette question appelle une dernière remarque. Certains chefs de poste, voulant surenchérir sur la circulaire de 1919, tiennent un registre à part pour les objets perdus et les objets trouvés. C'est une complication subtile mais dont il est difficile d'apercevoir l'utilité. Dans ce même ordre d'idées, il serait regrettable d'oublier l'exemple d'une ville où le commissaire, désireux de simplifier sa besogne, tient lui-même un registre pour les « objets de valeur » et fait tenir par ses agents un second registre dit « des objets de peu d'intérêt ». Ce dernier registre est tenu comme peuvent le tenir les agents, quasi

illettrés dont il dispose. Il faut être familiarisé avec leur style pour y comprendre quoi que ce soit. Bien entendu, ce registre, simple agenda, ne contient pas les indications réglementaires. Quand on y lit « Rapporté... tel objet » cela veut dire « Prière de rapporter » et c'est une déclaration de perte. Quand on lit « Réclamé », cela signifie « Il y a lieu de venir chercher » et c'est une déclaration d'objet trouvé.

Le registre des *objets saisis et déposés au greffe* n'est tenu à peu près nulle part. Dans un commissariat, le reçu des objets, signé du greffier, est placé dans le dossier de l'individu qu'il concerne. C'est une méthode empruntée à des brigades de police mobile. A l'Administration centrale de dire si elle admet cette manière de procéder ou si elle préfère qu'on tienne le registre. En attendant, voilà encore une prescription de la circulaire de 1919 devenue lettre morte.

Même observation pour le *régistre de main-courante* sur lequel doivent être consignés au jour le jour, au fur et à mesure qu'ils se produisent, les faits qui motivent une intervention des services de police. Presque partout, les rapports fournis par les agents, l'agenda du commissaire, parfois même un simple bloc-notes, font office du registre prescrit.

Peu *d'inventaires* à jour. Quand un commissaire est appelé à une autre résidence, il doit remettre à son successeur le mobilier et les archives du poste qu'il abandonne et la prise en charge par son remplaçant, pour être régulièrement effectuée, doit donner lieu à un inventaire détaillé et contradictoire, suivi de la signature des deux parties. Cette formalité est généralement oubliée. De même, les modifications qui ont pu survenir dans la composition et la quantité du matériel (acquisition de machine à écrire ; installation du téléphone, etc...) et qui devraient figurer au registre d'inventaire, n'apparaissent pas.

En somme, les prescriptions de la circulaire de 1919 à l'égard de la tenue des registres ne sont que très insuffisament observées et il serait désirable que l'Administration centrale les rappelât en invitant les commissaires de police à s'y conformer plus strictement.

Dossiers individuels. — De même, à l'égard des dossiers individuels dont la constitution est prescrite pour tous les individus qui ont fait l'objet d'un procès-verbal, d'une enquête ou d'une demande de renseignements. L'Inspection générale est obligée, là encore, de constater la carence des services de police municipale. Ou bien les dossiers sont inexistants, ou bien ils ne sont ouverts que dans des cas exceptionnels déterminés par la seule appréciation du commissaire. Ici, pour les repris de justice, là, pour les individus ayant fait l'objet de procès-verbaux correctionnels ou criminels, ailleurs, pour les cas jugés les plus importants.

Si l'on feuillette l'un de ces dossiers, on constate le plus souvent l'absence de la notice individuelle du modèle prescrit par la circulaire du 4 avril 1907 qui devrait figurer en tête ; on trouve, par contre, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, des feuilles détachées du registre des procès-verbaux,

Il arrive aussi que les dossiers n'aient d'individuel que le nom. Une seule chemise de dossier est établie par lettre alphabétique et dans cette chemise unique sont englobées toutes sortes d'affaires très diverses, simplement reliées entre elles par la lettre commune commençant le nom patronymique des individus qu'elles concernent.

Dans ces conditions, le but poursuivi par la circulaire de 1919 n'est pas réalisé. La documentation éparse dans les dossiers individuels constitués par les commissariats municipaux ne permet pas d'effectuer, à l'heure actuelle, une recherche sérieuse.

Répertoire général sur fiches. — Quant au répertoire général sur fiches, il est à ce point embryonnaire qu'on peut le considérer comme inexistant.

Aux termes de la circulaire de 1919 « une fiche doit être établie au nom de toute personne qui a fait l'objet, d'un procès-verbal pour crime ou délit, ou dont le nom figure sur les divers bulletins publiés par la Sûreté générale (police criminelle, déserteurs et insoumis, expulsés, interdits de séjour, évadés, etc.) ».

Cette fiche doit comprendre les nom et prénoms de l'individu qui en fait l'objet, et les numéros de son dossier ou de bulletin prescrivant de le rechercher.

On comprend aisément l'intérêt d'un tel répertoire et les services inappréciables qu'il peut rendre. En l'absence de fiches, lorsqu'un individu est suspecté, le commissaire de police devra rechercher dans ses dossiers ou dans sa collection de bulletins, si aucun procès-verbal ou aucune insertion ne le concerne. Travail long, rebutant, souvent inefficace,

Il peut arriver, en effet, qu'un malfaiteur contre lequel a été décerné un mandat, échappe à cet examen. A titre d'exemple une mission de police permit de relever la trace d'un individu dangereux, recherché par le parquet d'Amiens pour vol qualifié et assassinat ; il avait été arrêté par la gendarmerie pour un vol local et relâché peu après faute de preuves. Pourtant, un mandat d'arrêt inséré trois mois auparavant dans le Bulletin de Police criminelle le concernait. Cette éventualité ne se serait pas produite, si, au moment de la réception du bulletin, une fiche avait été établie.

Sans doute, pour le Bulletin de Police criminelle, une table alphabétique récapitulative est éditée tous les ans. Mais les mandats insérés en février, par exemple, ne sont récapitulés, au plus tôt, qu'en janvier de l'année suivante. S'il n'y a pas de fiche entre temps, les malfaiteurs peuvent, comme nous l'avons vu, échapper aux recherches.

Aussi, la circulaire de 1919 insiste-t-elle avec raison sur l'utilité du répertoire général sur fiches, précisant à cet égard, que

la consultation du fichier « toutes les fois que la situation d'un individu est examinée pour un motif quelconque, a une *importance capitale*, et que le fait, pour le commissaire, de négliger de le consulter, constituerait, de sa part, une *faute professionnelle grave* ».

Recommandation bien illusoire. Il n'y a que le quart, à peine, des commissariats inspectés qui possède un fichier complet et à jour. En outre, ces fichiers ne répondent pas toujours aux conditions réglementaires. Ou bien ils n'ont pas fait l'objet d'un classement unique, si bien qu'il arrive de trouver jusqu'à 7 séries de fiches réparties dans des pièces différentes, ou bien les fiches ne sont pas du format imposé. Certaines collections en réunissent de couleur et de dimension différentes, dont certaines ne dépassent pas la taille ordinaire d'une carte de visite. Ou encore, faute de place convenable et suffisante, les fichiers, au lieu d'être placés, conformément aux prescriptions, dans des meubles soigneusement fermés à clef, sous la garde et la responsabilité personnelles du commissaire, sont installés dans des placards ouverts, sur des rayons, parfois dans de simples caisses sans couvercle, insuffisamment protégées contre les indiscrétions toujours possibles.

Dans le plus grand nombre des commissariats, les fichiers sont incomplets ou inexistants. Au gré du chef de poste, tantôt on établit des fiches simplement pour les affaires locales, et on n'en tient pas pour les individus portés au Bulletin de la Sûreté générale ; tantôt, c'est l'inverse qui se produit, et dans ce cas, on se contente le plus souvent de ne relever que le Bulletin de Police criminelle. Dans un commissariat, le répertoire est constitué dans des conditions qui lui enlèvent presque tout intérêt : il est mis à jour chaque année en septembre-octobre et comprend tous les individus signalés aux Bulletins de Police criminelle postérieurs au 31 décembre précédent. C'est donc uniquement pendant 2 mois sur 12, que les fiches peuvent être consultées avec certitude. En d'autres postes, on constate des retards de plus de 6 mois dans le travail de confection des fiches.

Souvent le répertoire sur fiches n'existe pas. Parfois, en son absence, le Bulletin de Police criminelle et les Bulletins de Sûreté générale sont tenus à jour au moyen de radiations au fur et à mesure de leur arrivée.

Les commissaires objectent que la constitution du fichier exige un temps et un personnel qui leur fait le plus souvent défaut. Ils observent également que ce travail ferait double emploi, car il leur suffit de téléphoner à la brigade mobile ou à la police d'État la plus voisine pour obtenir le renseignement qu'ils désirent ; enfin les fiches sont coûteuses et les municipalités ne se prêtent pas toujours volontiers à engager les dépenses qu'elles exigent.

Il faut reconnaître que ces objections ne sont pas toujours tout à fait dépourvues de valeur. Il serait intéressant qu'en cette matière, la question fût nettement tranchée par l'Administration centrale. Si, en l'espèce, les prescriptions de la circulaire de 1919 se heurtent

à de réelles difficultés d'application, si elles aboutissent, par suite du double emploi, à compliquer vraiment, sans utilité certaine, la tâche des commissaires, la nécessité s'impose d'instructions nouvelles fixant nettement les obligations des chefs de poste isolés ou de pourvus du personnel suffisant et établissant de façon définitive, les écritures qu'ils devront tenir en tout état de cause.

Peut-être y aurait-il intérêt à régionaliser, à grouper, par exemple, les fichiers épars dans les commissariats municipaux et à les rassembler dans les villes sièges de commissariats centraux importants, de brigades mobiles ou de polices d'État.

Mais, sans envisager dès maintenant une réforme de cette envergure, une très sérieuse amélioration, pourrait être apportée au régime actuel, tout au moins en ce qui concerne les individus portés au Bulletin de Police criminelle, par l'adoption d'un projet de refonte de ce bulletin, un moment envisagé par l'Administration et, depuis lors, tombé dans l'oubli.

Ce projet consistait à doubler chaque bulletin d'un jeu de fiches toutes prêtes, à raison de 4 fiches par feuille de bulletin pliée en quatre.

Après avoir chaque semaine répertorié par ordre alphabétique et syllabique les mandats de justice et reproduit sur les fiches les indications de ces mandats, on aurait porté sur chaque fiche deux numéros : l'un en caractère gras servant de n° d'envoi correspondant à celui du bulletin ; l'autre, en caractère ordinaire, constituant un numéro de référence au mandat d'arrêt ou d'amener.

En outre, un bordereau aurait été joint récapitulant les individus recherchés et indiquant les cessations de recherches.

Dès lors, le commissaire recevant le bulletin aurait eu à faire deux opérations très simples et pour ainsi dire automatiques : classer à son répertoire les fiches des individus recherchés ; en retirer celles des individus cessant d'être recherchés ; ces dernières fiches pouvant, au besoin, faire l'objet d'un classement spécial d'une incontestable utilité.

Le projet prévoyait en outre, l'envoi des reproductions photographiques en deux exemplaires, pourvus des mêmes numéros que les fiches et destinés : l'un à être collé au dos de la fiche correspondante, le second à être simplement classé et à servir, en quelque sorte, de « fiche de voie publique », d'une consultation discrète et commode aux agents chargés de la recherche et de l'identification des malfaiteurs.

Un tel sytème, outre qu'il aurait simplifié considérablement la tâche des commissariats, aurait réuni de multiples avantages diffusion et exécution plus rapide des mandats de justice, augmentation du chiffre des arrestations, disparition des erreurs de transcription, possibilité de supprimer la table alphabétique annuelle du Bulletin de Police criminelle.

L'Inspection générale souhaite voir reprendre par l'Administration l'examen de ce projet qui lui apparaît de nature à faciliter gran-

dement l'application de prescriptions réglementaires impératives dont il faut bien constater qu'elles demeurent jusqu'ici à peu près inobservées.

CHAPITRE V

VALEUR PROFESSIONNELLE DES COMMISSAIRES

Les points de vue auxquels on peut se placer pour juger les commissaires de police sont : la moralité, la culture générale, les connaissances professionnelles, les aptitudes à la fonction et la tenue des services.

Les Inspecteurs généraux se sont préoccupés de ces diverses questions. Ils ont recueilli à cet égard les appréciations des chefs de service dont relèvent les commissaires et les ont fait suivre de leurs remarques personnelles dans la mesure où leurs inspections leur ont permis de se faire une opinion suffisamment étayée.

Les rapports présentés par les Inspecteurs généraux renferment donc des appréciations individuelles sur le personnel. Bien qu'ils revêtent, dans chaque cas, un caractère particulier, il est cependant possible d'en tirer quelques considérations d'une portée générale.

La *première constatation* qui s'impose, c'est celle de la dépendance beaucoup trop étroite dans laquelle les commissaires de police se trouvent placés vis-à-vis des municipalités. En fait, de police municipale, la responsabilité et la direction reviennent au maire. Mais s'il est légal que le commissaire soit, à cet égard, le subordonné du maire, il n'est pas moins indispensable qu'il soit soustrait aux influences de politique locale. Or, des interventions venant de personnalités non qualifiées ou inspirées par des soucis non administratifs viennent trop souvent entraver son action et compliquer sa tâche. On n'évitera pas cet écueil tant que la situation matérielle des commissaires continuera, ainsi que nous l'avons vu à propos des indemnités et des vacations, à demeurer solidaire des initiatives plus ou moins généreuses des pouvoirs locaux. Que le commissaire relève du maire pour les fonctions de police, mais qu'il ne dépende pas de la municipalité pour l'octroi des avantages matériels, c'est là un premier point à retenir et une première réforme à réaliser.

Une *seconde observation* concerne l'utilisation des débutants telle qu'elle résulte actuellement de l'application du décret du 22 mars 1926 combiné avec les dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII. Aux termes de cette loi, il n'existe qu'un seul commissaire dans les villes de 5 à 10.000 habitants. Mais, dans la pratique, nous l'avons vu, ce texte n'est pas appliqué et il arrive que, même pour des villes de 20.000 habitants on ne trouve également qu'un seul commissaire, Or, le décret du 22 mars 1926 fixe comme maximum la 4e classe dans les villes de moins de

7.000 habitants ; la 2e classe dans les villes de 15.000 habitants qui ne sont pas le siège d'une préfecture ou d'une sous-préfecture ; la 1re classe au delà, s'il n'y a pas de commissaire central.

Il en résulte que les candidats nommés à la 4e classe débutent comme commissaire et qu'ils en exercent les fonctions en période d'apprentissage. De plus, par le mécanisme des lois militaires, on voit des commissaires parvenir à la 3e classe et même à la 2e sans bénéficier de plus d'expérience.

Pareil résultat n'est guère recommandable. Les fonctions de commissaire de police exigent une pratique très délicate, des qualités de tact et de pondération, elles investissent de pouvoir extrêmement étendus, mettent en jeu des intérêts très graves ; il est dangereux de les confier à de trop jeunes hommes.

L'Administration, d'ailleurs, a elle même senti ce danger et s'est appliquée à le prévenir en relevant très sérieusement le niveau des épreuves exigées au concours de commissaire de police et en imposant aux candidats reçus et, de la sorte, mieux sélectionnés, un stage d'instruction à l'École de police.

Mais ces moyens ne sauraient remplacer complétement la formation de l'expérience qui pourrait être acquise, sur place, en sous-ordre. L'inconvénient signalé par l'Inspection générale demeure encore très sérieux et ne pourra que s'aggraver avec les difficultés croissantes de la profession. Si l'on y ajoute ceux de l'encombrement constaté à la base de la hiérarchie des commissaires qui paralyse l'avancement, on est conduit à souhaiter une refonte générale des postes.

La *troisième observation* concerne les rapports des commissaires de police avec les préfets et les procureurs, dans l'exercice de cette collaboration à la police administrative générale et à la police judiciaire qui est un caractère essentiel de leurs fonctions.

La police générale est dirigée par le préfet, qui dispose, à cet effet, de tous les commissaires de police — spéciaux et municipaux — et se trouve qualifié pour donner des ordres directs à ces derniers.

Les Inspecteurs généraux ont constaté à cet égard que l'autorité préfectorale se plaint trop souvent d'un empressement médiocre qui tient à ce que de nombreux commissaires sacrifient trop à leurs fonctions municipales. Ils y ont sans doute un intérêt plus immédiat. Ils ne trouvent à la préfecture ni surclassement, ni indemnités, ni avantages accessoires. En outre, habitués à avoir à l'Hôtel-de-Ville l'autonomie d'un chef de service, ils suivent moins docilement des ordres, des instructions venus des préfets.

Si un pareil état d'esprit se généralisait, il aboutirait à des inconvénients graves et l'Inspection générale n'hésite pas à conclure qu'il importe de rappeler aux commissaires qu'ils sont avant tout, des agents de l'État.

En ce qui concerne l'action des commissaires de police en qualité d'auxiliaires de la justice, le code d'instruction criminelle,

après avoir défini dans son article 8 la police judiciaire, énumère les commissaires de police parmi les magistrats qui en sont chargés. Le code fixe également le rôle du commissaire de police comme officier de police judiciaire, en matière de contravention et comme officier de police auxiliaire du procureur en matière de crimes et de délits. De ces divers textes, il résulte que les commissaires remplissent des actes judiciaires nombreux et importants, et qu'ils sont subordonnées à ce titre aux procureurs généraux et aux procureurs de la République.

Dans l'ensemble, les Inspecteurs généraux ont recueilli auprès de ces magistrats l'impression qu'ils sont satisfaits de leurs collaborateurs. Ils reconnaissent que les commissaires les assistent souvent avec tact et diligence et déclarent tirer profit, dans leurs recherches, des renseignements qu'ils leur apportent. A ce point de vue, il semble bien que les commissaires accomplissent la mission difficile d'assurer efficacement la répression pénale, sans porter d'atteintes à la liberté individuelle.

TITRE II

LE PERSONNEL SUBALTERNE DE LA POLICE MUNICIPALE

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DES SERVICES DE POLICE

Cadres et effectifs.

Recrutement.

Service de la voie publique et service de sûreté.

Alors que le commissaire de police est nommé par décret du Chef de l'État, le personnel subalterne appelé à servir sous ses ordres est essentiellement municipal. C'est le maire qui le nomme. Le droit de nomination s'exerce, il est vrai, sous l'agrément du préfet ou du sous-préfet. La révocation, en tout cas, ne peut être prononcée que par le préfet, mais le droit de suspension appartient exclusivement au maire (articles 88 et 103 de la loi du 5 avril 1884).

Un régime particulier s'applique aux villes dont la population dépasse 40.000 âmes. Aux termes de l'article 103 de la loi municipale, c'est un décret qui, dans ces localités, doit intervenir pour régler, après avis du Conseil municipal, l'organisation des cadres et effectifs de la police. La dépense entraînée par cette organisation revêt le caractère obligatoire ; elle est donc sanctionnée par l'inscription d'office qui, par dérogation à l'article 149 de la loi, n'est pas prononcée

par l'autorité qui règle le budget, mais, dans tous les cas, par décret du Président de la République délibéré en Conseil d'État.

Avant 1884, le régime des villes de plus de 40.000 habitants était encore plus sévère. Le préfet nommait et commissionnait lui-même les employés et agents de la police municipale, dans les villes chefs-lieu de département (décret du 26 septembre 1895, article 2 — Loi du 24 juillet 1867, article 23 § 2).

La loi de 1884 a donc eu pour effet d'étendre à toutes les villes, sauf celles où des lois particulières ont organisé la police d'État, le principe de la nomination des employés et agents de la police municipale par le maire. Depuis cette loi, si le pouvoir central intervient encore dans l'organisation de la police des villes de plus de 40.000 habitants, c'est uniquement pour s'assurer que les effectifs y sont assez nombreux et suffisamment encadrés pour répondre aux exigences de la sécurité et de la tranquillité locales.

Pour le reste, si le préfet ou le sous-préfet ont le droit d'agréer les nominations du maire, en fait, ils les approuvent toujours; quant à leur droit de révocation, ils ne l'exercent, de leur propre chef, que dans des circonstances absolument exceptionnelles.

On peut donc dire que les employés et agents de la police municipale relèvent essentiellement du maire et dépendent étroitement de lui, De ce fait, le commissaire de police qui, nommé par le pouvoir central, apparaît comme un fonctionnaire d'Etat mis à la disposition des municipalités, est appelé à commander un personnel, dont la direction à certains égards, échappe à son autorité.

De nombreux maires ont, en effet, une fâcheuse tendance à utiliser les agents de police pour les petites besognes administratives de leur mairie plutôt que de les laisser à la disposition des commissaires pour l'accomplissement de leur mission de police. Les rapports des Inspecteurs généraux se plaignent des difficultés auxquelles se heurtent les commissaires dans l'organisation de leur service, du fait que le temps de leurs agents est presque entièrement absorbé par le port des plis administratifs. Et sous cette dénomination de plis administratifs, on comprend les affaires les plus diverses : par exemple, des avis adressés aux jeunes gens absents aux cours d'adultes, aux lecteurs retardataires de la bibliothèque municipale, etc....

Les agents sont utilisés également pour la perception des droits de place sur les marchés, pour le service des viandes, etc...

En outre, on en trouve beaucoup cumulant avec leurs fonctions de gardiens de l'ordre, les emplois municipaux les plus variés. Il y a, en grand nombre, des huissiers appariteurs ou des concierges de mairie, mais on relève également, des afficheurs, un employé d'octroi, un gérant de bains-douches, un employé préposé par le maire « au service de la statistique des prix ».

Si on ajoute que les effectifs sont, presque toujours, notablement inférieurs aux besoins, les commissaires peuvent dresser des tableaux de service, les agents en prennent connaissance mais ils ont toujours une excellente raison de ne pas le suivre.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE * BIBLIOTHÈQUE

Il existe une localité où le personnel de police est représenté par un appariteur de mairie assermenté qui est mis à la disposition du commissaire de police, une ou deux fois par an, aux foires.

Un rapport signale une petite ville du Midi, pourvue d'un agent et de six gardes champêtres. Ces derniers sont à la disposition exclusive du maire. Quant à l'agent, son activité se borne à faire les courses de la mairie : un tour en ville, le matin, pour « la propreté », et un autre l'après-midi. La permanence ne peut donc être assurée que par le commissaire lui même, soit à son commissariat, soit à son domicile. En réalité, dans cette ville, la police municipale est uniquement représentée par le commissaire de police à qui incombe tout le service.

C'est une observation qui s'applique à la plupart des villes de moyenne importance.

On y constate à côté de l'insuffisance des effectifs, une infériorité manifeste de recrutement. Quelquefois, les nominations ont lieu à la suite d'un examen sommaire passé par le maire ou le commissaire de police, consistant essentiellement dans une petite dictée des plus élémentaires. Mais, le plus souvent, il n'y a pas de concours, le nombre de places égalant ou dépassant le nombre des candidats. Dans ces conditions, quantité d'agents municipaux ne savent pas grand chose et sont à peine capables de rédiger un procès-verbal. Il faut reconnaitre que les traitements et avantages offerts par les municipalités sont généralement inférieurs à ceux des ouvriers et que les salaires des industries locales, dans les petites villes où elles se sont installées, font une concurrence victorieuse aux appointements de la mairie.

Aussi trouve-t-on en quelques endroits des agents de 70 à 75 ans, entrés dans la police faute de pouvoir se caser ailleurs. On ne peut évidemment leur demander que ce qu'ils peuvent donner et il est difficile de les imaginer aux prises avec les malfaiteurs.

En définitive, en présence de l'insuffisance ou de la carence du personnel municipal, les Parquets ont pris l'habitude de s'adresser, en matière de police judiciaire, à la gendarmerie. Et l'on peut affirmer qu'aujourd'hui c'est ce *service d'État* qui est chargé d'assurer l'ordre sur la plus grande partie du territoire.

Normalement, toute organisation de police municipale régulièrement constituée devrait comprendre à côté du *service de voie publique* réservé aux agents en tenue, un *service de sûreté* assuré par des inspecteurs en tenue civile.

Il ne suffit pas en effet, de veiller à l'entretien, à la tranquillité, à la propreté des voies publiques, à la commodité de la circulation dans les rues, il convient en outre de protéger les habitants dans leur vie et dans leurs biens. A cet effet, il faut assurer une surveillance constante de cette clientèle mouvante qui fréquente les hôtels et garnis, des étrangers, des nomades; il faut préserver la santé publique par des mesures sanitaires et des mesures de police appropriées, prévenir notamment le péril vénérien propagé par la prostitution, dont une circulaire encore trop ignorée, du Ministère de l'Intérieur du 1er juin

BIBLIOTHÈQUE

1919, étudie la prophylaxie et prescrit formellement aux préfets de se préoccuper « dans le cas où l'autorité municipale demeure indifférente ou tout au moins insuffisamment soucieuse ».

Police des garnis, police des mœurs, police des étrangers, autant de matières dont la compétence échappe aux services de la voie publique et qui nécessitent l'intervention d'un personnel spécialisé.

Or, sur 525 villes pourvues d'un commissariat de police, 106 seulement, au 1er mars 1927 avaient organisé un service de sûreté, indépendant. Ce qui revient à dire que les 4/5 de ces villes (et notamment deux sièges de commissarait central importants du Centre et de l'Ouest) en sont complétement dépourvus, si bien qu'à l'heure actuelle, on peut constater l'absence totale de service de sûreté dans 26 départements.

Il s'ensuit que, presque partout, l'exécution du service de sûreté incombe au seul commissaire de police et il est bien évident que la tâche à accomplir dépasse trop souvent le temps et les moyens dont il dispose.

Dans ces conditions, les Inspecteurs généraux ont estimé inutile de s'attarder aux observations de détail que comporterait chaque catégorie du service de sûreté. Il suffira à cet égard, de noter à grands traits les indications suivantes.

En ce qui concerne la *police des garnis*, la suveillance est réduite à sa plus simple expression. Quand les hôteliers n'apportent pas eux-mêmes leurs fiches au commissariat, ce sont les agents qui vont les recueillir moyennant une petite rétribution.

A noter que dans une ville importante de l'Ouest, les agents vendent aux hôteliers les carnets de logeurs avec un bénéfice de un franc par carnet. Cette pratique ne semble pas de nature à laisser aux agents toute l'autorité morale qui serait nécessaire.

La *police des mœurs* comporte la surveillance des maisons de tolérance et des isolées. Les pensionnaires des maisons de tolérance sont, en général, périodiquement examinées; s'il n'y a pas de dispensaire ou d'hôpital dans la localité, un médecin est désigné pour effectuer la visite sanitaire. Mais le tarif de ces visites n'est pas toujours réglementé; les frais devraient en tout cas incomber au tenancier. Il n'en est pas toujours ainsi.

Quant aux isolées qui constituent l'apanage exclusif des petites villes où elles prennent rapidement figure de connaissance dans les cafés et autres lieux publics, leur surveillance est relativement facile. Elles sont également astreintes aux visites médicales périodiques mais, le commissaire n'a pas toujours le temps matériel de s'assurer qu'elles s'y présentent et elles peuvent ainsi échapper au procès-verbal lorsqu'elles font défaut.

L'Inspection Générale n'envisage ici cette question qu'au point de vue de la police, se bornant à rappeler, au point de vue médical, les observations très complètes qu'elle a présentées dans son rapport général de 1920.

En ce qui concerne les *étrangers*, il appartient au commissaire de police, aux termes des instructions en vigueur, de recevoir la demande de carte d'identité que tout étranger, âgé de plus de 15 ans, et devant résider en France plus de 2 mois, est tenu de présenter dans les 48 heures de son arrivée. (Décret du 30 novembre 1926 article premier). Après avoir effectué les vérifications d'usages (déclarations de l'étranger, titre de voyage, nationalité, situation au point de vue du travail) le commissaire établit deux fiches individuelles destinées à la préfecture et au service central des cartes d'identité, perçoit le montant de la taxe en vigueur et délivre au requérant récépissé de sa demande.

La perception de la taxe par le commissaire peut donner lieu, parfois, à de véritables gestions de fait. Il arrive, en effet, que certains commissaires pour se couvrir des frais d'envoi de fonds par mandat-poste à la préfecture, exigent le paiement d'une somme supérieure au montant de la carte. C'est ainsi qu'une vérification de caisse opérée dans un commissariat a révélé l'existence de 3.190 francs, alors que le total des encaissements d'après le nombre et la nature des cartes délivrées n'aurait pas dû dépasser 2.822 francs.

De plus les envois de fonds ne sont effectués le plus souvent que globalement. Ainsi, des sommes importantes, représentant une série de droits sont envoyées à échéances déterminées, chaque semaine par exemple. Il y a là un maniement de fonds qui appelle des réserves.

Il semblerait préférable d'inviter les intéressés à se munir de mandats et de transmettre individuellement ces mandats à la préfecture. Toutefois, dans un commissariat où cet usage a été établi, il a été signalé que les mandats s'étaient égarés. Peut-être conviendrait-il, dans ces conditions, d'envisager l'intermédiaire du percepteur.

L'Inspection générale se borne à signaler cette question à l'Administration ; il lui paraît, en tout cas, que les instructions déjà très explicites envoyées aux commissaires de police méritent d'être complétées sur ce point particulier.

Quant aux fiches d'étrangers qui doivent figurer au répertoire général de chaque commissariat, elles sont rarement tenues et les observations ci-dessus exprimées à l'égard des fichiers, conservent ici toute leur valeur. Lorsque néanmoins il en existe, l'orthographe compliqué de certains noms est rarement respectée par l'auxiliaire chargé du service. Il semblerait pourtant bien simple que le commissaire rédigeât, en même temps que les fiches individuelles destinées à la préfecture et au ministère, une 3e fiche pour son usage particulier.

Il faut noter enfin que deux commissariats visités en février 1927 n'appliquaient pas encore, à cette date, les nouveaux tarifs de cartes d'étrangers, de 375 et 40 francs établis par l'article 22 de la loi de finances, du 3 août 1926. Les commissaires attendaient, paraît-il pour faire cette application, les ordres de leur préfecture. Quant aux services des préfectures intéressées, ils recevaient depuis 6 mois le montant des droits acquittés sur la base des anciens tarifs sans

présenter la moindre observation. Pourtant une circulaire ministérielle du 31 décembre 1926, adressée aux préfets contenait à leur usage toutes les précisions désirables. Au demeurant, nul n'est censé ignorer la loi.

L'Inspection générale s'étonne donc qu'une loi puisse rester si longtemps ignorée par les services qui sont justement institués pour en assurer l'application.

CHAPITRE II

SITUATION PERSONNELLE DES AGENTS

Statuts du Personnel.

Traitements. — Indemnités et avantages particuliers.

En dehors des villes où les services administratifs de la mairie nécessitent un personnel relativement important, il est bien rare que les municipalités se soient préoccupées de doter d'un statut régulier leurs employés municipaux. Les agents de police suivent le sort de ces derniers; on ne voit donc pour eux, dans la plupart des petites villes, aucune réglementation concernant le recrutement, l'avancement, la discipline ou le régime des retraites.

Au point de vue traitements, l'ensemble des renseignements relevés par les Inspecteurs généraux montrent que sans tenir compte des grandes villes où le traitement des agents peut dépasser 8.000 francs par an, et qu'en laissant également de côté quelques petites localités où la somme de 4.000 francs est encore actuellement considérée comme un maximum, ils oscillent sensiblement entre ces deux chiffres extrêmes et s'établissent en moyenne à 6.000 francs environ par an.

Pour les brigadiers, le traitement annuel varie de 6 à 10.000 francs ; celui des sous- brigadiers de 5 à 9.000 francs. Les officiers de paix dans les grandes villes, touchent de 11.000 à 14.000 francs et les secrétaires de 7 à 12.000 francs.

A ces chiffres, peuvent s'ajouter : des indemnités de charges de famille, progressivement augmentées avec le nombre d'enfants des intéressés, mais dans la plupart des cas, inférieures à celles de l'État et représentant en moyenne 400 francs par an; des indemnités de cherté de vie, représentant un minimum de 300 francs et un maximum de 1.040 francs. Mais le fait est assez rare. Bien rares également sont les municipalités qui offrent à leur personnel de police, le logement en nature ou versent à cet effet, une indemnité compensatrice.

Compte tenu de ces divers éléments, d'après les enquêtes effectuées en 1926, la situation moyenne d'un agent de police ne dépassait guère 7 à 8.000 francs, celle d'un sous-brigadier, 8 à 9.000 francs, celle d'un brigadier, 9 à 10.000 francs.

Ce sont des appointements qui, sans être négligeables n'atteignent généralement pas les salaires des ouvriers, et nous avons vu combien cette circonstance est préjudiciable au recrutement.

A ces chiffres, cependant, s'ajoutent des avantages en nature et de petites indemnités dont il faut aussi tenir compte.

C'est ainsi que *l'habillement* est presque partout assuré, par la fourniture d'une tenue de drap pour l'hiver, et d'une tenue de toile pour l'été. Quelques municipalités particulièrement généreuses, mais à vrai dire assez rares, renouvellent cet équipement chaque année, et le complètent tous les deux ou trois ans par une pélerine ou un manteau.

Elles y ajoutent parfois une indemnité de *chaussures* qui varie, selon les endroits, entre 45 et 100 francs par an. Lorsque l'habillement n'est pas fourni, il est remplacé par une indemnité en argent (de 200 à 400 francs); de même, lorsqu'il existe un service de sûreté, les inspecteurs en tenue civile touchent, dans certaines villes, une une indemnité compensatrice de 450 francs par an environ.

Par contre, *l'armement* n'est fourni à peu près nulle part.

De même dans les commissariats où l'on trouve des *bicyclettes*, elles sont, la plupart du temps la propriété personnelle des agents qui, pour l'entretien de leur machine, reçoivent de la municipalité une petite indemnité (50 à 120 francs par an).

En outre, l'usage s'est à peu près généralisé, de réserver au personnel subalterne de la police les « *services rétribués* ». On désigne ainsi les redevances payées par les particuliers propriétaires de théâtres, salles de concert, cirques ambulants, bals et cinémas, pour rémunérer la surveillance exercée dans leur établissement par les agents de police. Le tarif diffère selon la catégorie d'établissements; il est moins élevé généralement pour les cinémas, que pour les bals et théâtres, et il augmente pour tout service assuré au delà de minuit.

Les redevances ainsi perçues forment une masse dont le produit est réparti en fin de mois, entre les brigadiers, sous-brigadiers et agents. Elles représentent pour chacun d'eux une indemnité qui varie, suivant l'importance des localités, entre 20 et 100 francs par mois.

Les errements auxquels donne lieu trop souvent cet usage, méritent qu'on s'y arrête particulièrement, et il n'est peut-être pas inutile de rappeler qu'il a déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour des Comptes du 7 juin 1911, relatif à la police de Chartres.

Tout d'abord, les tarifs devraient être établis partout par arrêté municipal. Or, il arrive qu'ils sont débattus et directement fixés entre les directeurs d'établissements et les brigadiers de police, sans que le commissaire sache rien de ces tractations et de leur résultat.

De même la comptabilité, la perception et la répartition ne sont presque jamais contrôlées par le commissaire lui-même.

Voici ordinairement comment les choses se passent: L'agent de service reçoit directement la somme fixée et la remet au brigadier qui centralise les fonds et les répartit en fin de mois, entre les intéressés. Les brigadiers tiennent une comptabilité sommaire de ces opérations, dans lesquelles les commissaires n'interviennent pas. Il semble pourtant indispensable, que le chef de service soit informé de toutes les sommes touchées par les agents et que son contrôle à cet égard soit permanent.

Il importe également, que le paiement de la taxe par le directeur d'établissement, donne lieu à la délivrance d'un reçu détaché d'un carnet à souches. C'est un principe rarement suivi. Régulièrement les sommes perçues par les agents devraient être versées à la caisse municipale, et c'est au receveur municipal qu'il appartient normalement d'établir, en fin de mois, au nom de chaque partie prenante, un mandat égal à la somme qui lui revient et d'en payer lui-même le montant à chaque intéressé. Mais ces règles ne sont presque jamais respectées

Enfin les services aux particuliers ne devraient être assurés qu'en dehors des heures normales de service; les Inspecteurs généraux ont constaté trop fréquemment qu'il n'en était pas ainsi.

Il semble donc que l'Administration doive appeler les préfets et les commissaires à exercer en cette matière une autorité plus effective et un contrôle plus rigoureux.

Enfin la situation des agents peut se trouver améliorée par des *indemnités et gratifications* de natures diverses allouées par des villes ou par les particuliers.

C'est ainsi que certaines municipalités consentent aux agents des pourcentages sur les droits de place et de stationnnement (5 à 8 p. 100), des indemnités dites « de panier », des indemnités pour service de nuit (400 à 500 francs par an), des gratifications aux médaillés de la police municipale et rurale. Une commune placée au centre d'un district minier alloue chaque année à ses agents 4.000 kilos de charbon par tête.

Dans une grande ville de l'Ouest, la trésorerie générale alloue une gratification annuelle de 600 francs pour les services rendus, notamment pour la protection de l'employé chargé des transports de numéraires ou de valeurs. Les Chambres de Commerce se montrent également généreuses.

Les avantages consentis par des particuliers sont quelquefois très importants. Les rapports individuels ont relevé notamment une prime de 250 francs par mois pour la surveillance de docks de charbon, des gratifications accordées par les hôteliers, des dons d'anonymes, des rémunérations pour garde de scellés. Là encore, il serait désirable de voir le contrôle du commissaire chef du service, s'exercer plus sérieusement afin de maintenir à son personnel une indépendance plus entière et une autorité plus efficace.

TITRE III

APRÉCIATIONS GÉNÉRALES ET CONCLUSIONS

L'État obligé d'intervenir pour parfaire les traitements ; des commissaires, fonctionnaires d'État, assujettis aux pouvoirs municipaux, gênés dans leur action par les influences locales, inégalement rétribués ; un personnel d'employés et d'agents trop peu nombreux, recruté dans des médiocres conditions, privé trop souvent de statut défini ; des installations rudimentaires ; des archives mal organisées et irrégulièrement tenues ; dispersion des efforts et de l'autorité ; en un mot, manque d'unité directrice ; telles sont, brièvement résumées, les constatations revélées par les rapports des Inspecteurs généraux sur la police municipale.

Si bien qu'en définitive on en vient à se demander si la forme municipale de la police est vraiment de celles que commande le progrès.

A cet égard, diverses questions d'un ordre très général, sont actuellement posées dont la solution n'amènerait rien moins que la réorganisation complète de la police en France. De nombreuses propositions, parfois aussi rapidement écartées que conçues, se sont fait jour depuis un certain nombre d'années, tendant toutes, de près ou de loin, à ce but.

De même, depuis l'institution des brigades mobiles, l'organisation de ces services a subi de très nombreuses modifications. D'autre part, depuis 1908, on a été amené à augmenter le nombre des polices d'Etat jusqu'au chiffre de 7, y compris celles d'Alsace et de Lorraine et on a envisagé d'étendre cette organisation à l'ensemble des polices de France.

L'Inspection générale, corps de contrôle, risquerait de sortir de ses attributions en instituant, sans en avoir été spécialement chargée, un débat théorique sur cette question de l'étatisation de la police.

Mais, à l'heure où des réformes administratives sont amorcées, qui tendent à regrouper et à concentrer les forces vives du pays, il ne saurait échapper aux esprits avertis les avantages pratiques et le progrès certain que réaliserait tout d'abord une organisation plus centralisée, soit au chef-lieu de département ainsi que l'avait prévu déjà une circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 15 septembre 1924, soit si l'on veut aborder la question plus largement, au siège de chaque Cour d'appel avec comme noyau central les commissaires et inspecteurs des brigades mobiles.

A l'heure actuelle, en effet, tous les services sont dispersés, aucune liaison n'existe entre eux et leurs efforts ne peuvent que très insuffisamment se coordonner.

Qu'un chef unique soit établi, avec une autorité dans tout le ressort d'une Cour d'Appel, chargé à la fois de donner des ordres

et d'assurer leur exécution, voilà la répression grandement facilitée ; ce fonctionnaire pouvant se mettre en relations directes avec toutes les autorités de police, c'est-à-dire, non seulement avec les commissaires mais encore avec les gardes champêtres et les brigades de gendarmerie.

Avec l'organisation actuelle, lorsqu'un crime est commis et que son auteur est en fuite, un temps précieux est perdu. Le commissaire de police, en effet, a pour ordre d'aviser télégraphiquement le Contrôle général des Recherches judiciaires à Paris, qui alerte le brigades mobiles. Si le crime a été commis dans une commune rurale privée de commissaire, le maire, la plupart du temps, se borne à avertir le Parquet, et la Sûreté Générale n'est informée qu'ensuite, toujours trop tardivement.

Avec l'organisation nouvelle, les gardes champêtres et les brigades de gendarmerie, aussi bien que le commissaire de police, auraient pour mission d'avertir le chef de leur circonscription. Celui-ci informerait sans délai tous les services de l'alentour et, si besoin était, se rendrait lui-même sur place ou déléguerait un des commissaires ou des inspecteurs de la brigade mobile fonctionnant à ses côtés. Dans l'espace de quelques heures l'enquête et les filatures nécessaires seraient effectuées.

Ainsi serait résolue également la question des fichiers de commissariat. Il suffirait d'un fichier complet et très soigneusement tenu au siège de la circonscription ; les commissaires de même que les brigades de gendarmerie et les gardes champêtres y trouveraient sur un simple coup de téléphone, tous les renseignements dont ils auraient besoin.

A l'avantage de son extrême simplicité, la réforme joindrait celui de l'économie, car la désignation de 16 chefs de circonscription pourrait être compensée par la suppression de 16 divisionnaires de brigades mobiles.

Elle apparaît donc souhaitable à tous égards.

III

LES PRISONS DE LA SEINE

(M. Mossé, Inspecteur général, rapporteur.)

CHAPITRE PREMIER.

HISTORIQUE ET OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le présent rapport d'ensemble, relatif aux prisons de la Seine résume les principales observations dégagées par l'Inspection générale, au cours d'un contrôle qu'elle exerce périodiquement, mais dont il a paru opportun, cette année, de mettre, plus particulièrement, les résultats en lumière.

Le fonctionnement des prisons de la Seine, qui ne font partie d'aucune circonscription pénitentiaire, et qui présentent, par rapport aux autres établissements de détention, des particularités assez notables, est suceptible d'être examiné sous divers aspects: D'abord au point de vue criminologique, puisque l'importance de l'agglomération parisienne amène dans ces établissements une population pénale exceptionnellement élevée et que les ressources scientifiques de la capitale y justifieraient l'existence et le développement d'un outillage adapté aux progrés de la science criminologique. A cet égard, l'inspection générale a exprimé son sentiment, notamment par la contribution qu'elle a apportée aux travaux de la Commission de réforme pénitentiaire. On trouvera d'ailleurs dans ce rapport, sous forme de statistique et de tableaux afférents au domaine pénal, des indications de nature à amorcer éventuellement quelque étude sur l'évolution de la criminalité.

Quant au domaine administratif, qui subit plus étroitement le contrôle de l'Inspection générale, il se prêterait à une série d'observations du plus grand intérêt pratique, mais il est difficile, à l'heure actuelle, d'orienter les travaux d'un corps de contrôle au-delà d'un cadre que circonscrivent avec une étroitesse croissante les nécessités budgétaires; si bien que c'est presque toujours à travers un prisme financier, que doivent s'envisager les constatations, les critiques et les conceptions de réforme.

C'est à cet ordre d'idées que s'est surtout attachée l'Inspection générale, au cours de son enquête de 1926, et le Comité des Inspecteurs généraux a pu constater qu'un assez grand nombre des suggestions qu'il était amené à préconiser demeuraient compatibles avec le souci d'économie qui devait l'inspirer à l'époque actuelle.

Ainsi qu'il sera mentionné, à propos des diverses questions traitées dans ce rapport, un très grand nombre de ces suggestions, portées à la connaissance de l'Administration centrale au cours de l'année 1926, ont déja fait l'objet d'instructions de sa part, conformes aux propositions des Inspecteurs généraux; d'autres ont été mises à l'étude, et cette constation met à la fois en relief l'intérêt des observations dégagées et l'attention portée sur elles par la Direction de l'Administration pénitentiaire.

Si, pour la présentation du rapport ci-après, l'Inspection générale entendait rester dans la tradition suivie pour ses études sur les maisons centrales ou colonies pénitentaires, elle aurait à retracer, à propos des prisons de la Seine, un historique qui pourrait offrir quelque curiosité, mais qui porterait sur trop d'institutions disparues.

Il paraît également inutile d'exposer un fontionnement administratif ou des usages répressifs que trop de dissemblance avec les nôtres rendrait sans enseignement. Un trait suffira donc à marquer la place de ces institutions, dont il ne sera d'ailleurs rappelé que les plus célèbres, car il y eût jusqu'à 32 maisons de détention dans la capitale aux jours les plus convulsifs de la période révolutionnaire.

Toutes ces prisons ont aujourd'hui disparu, à l'exception de la *Conciergerie*, entièrement modernisée, et de *Saint-Lazare* qui l'est malheureusement beaucoup moins.

Comme prisons d'État, on trouvait :

Le *Châtelet* — Grand et Petit — supprimés en 1780 et 1792, rasés en 1807, *Vincennes*, désaffecté en 1832, les Tours du *Temple*, démolies en 1845, la *Bastille*.

Parmi les prisons ecclésiastiques, fort nombreuses, les plus célèbres étaient: *For-l'Évêque*, et *l'Abbaye*, rattachées au Châtelet en 1674, démolies en 1822 et 1854.

Lors de la disparition, en 1780, du Petit Châtelet et de For-l'Évêque, les prisonniers qui y étaient incarcérés furent transportés à la *Force* (démolie au XIX^e siécle).

Citons encore *Bicêtre* (jusqu'en 1836), les *Madelonnettes* (jusqu'en 1866), *Sainte-Pélagie*, (abandonnée eu 1898, lors de l'ouverture de *Fresnes*), *Clichy* (jusqu'en 1837), *Nanterre* (jusqu'en 1898), la *Grande-Roquette* et la *Petite-Roquette* construites en 1836, enfin *Mazas* (construit en 1855 démoli en 1898).

Actuellement il y a 5 prisons dans la Seine :

Dépôt et *Conciergerie*, *Santé*, *Saint-Lazare*, *Petite-Roquette*, *Fresnes*.

L'administration des prisons de la Seine, sans remonter plus haut que l'époque révolutionnaire a été à ses débuts, placée dans les attributions du Ministère de l'Interieur (loi du 10 Vendémiaire an IV).

La police des prisons était confiée au préfet de police par application de l'arrêté du 12 Messidor an VIII et du code d'instruction criminelle (art. 606 à 673). Quant à la gestion économique

et aux affaires d'administration proprement dite, elles étaient du ressort du Préfet de la Seine, ainsi qu'il en va dans les autres départements. J'usqu'en 1855, le Conseil général de la Seine, comme les autres Conseil généraux, avait la charge de l'entretien des détenus.

Toutefois une ordonnance du 9 avril 1819 vint dessaisir le préfet de la Seine de toute intervention dans l'administration des prisons, et créa auprès du Ministre de l'Intérieur un conseil d'administration chargé de la préparation des budgets, de l'établissement des règlements et même de l'inspection. En même temps étaient institués pour toute la France un conseil général des prisons, et une société royale des prisons.

Ces conseils et cette société ont cessé de fontionner en 1830.

Dès lors s'ouvrit une période d'incertitude administrative, pendant laquelle le conseil d'administration des prisons avait cessé d'exister, où le préfet de la Seine était sans pouvoir et où, ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du décret du 27 janvier 1887, le rôle de la Préfecture de police était « subordonné à des prescriptions qui en réalité n'existaient pas. »

En vue de remédier à cet état de choses, un décret du 28 janvier 1887 vint décider que les établissements recevant des détenus dont l'entretien est à la charge de l'État dans le département de la Seine, seraient soumis aux mêmes conditions d'administration et de contrôle que les établissements similaires dans les autres départements, en ce qui concerne, la désignation du personnel, le mode de réglementation, le régime intérieur, l'organisation des services économiques et le fonctionnement de l'Inspection générale.

Et l'article suivant disposait que « demeuraient acquises au préfet de police toutes les attributions qu'il exerçait précédemment comme tenant lieu des attributions du préfet de la Seine en ce qui touche les prisons. »

C'est donc, depuis 1887, à la préfecture de police que ressortissent toutes les questions administratives concernant les prisons de la Seine. Toutefois les travaux à effectuer aux bâtiments nécessitant l'approbation du Conseil général et le vote des crédits nécessaires, ne sont décidés qu'après entente avec le préfet de la Seine.

Par ailleurs, le fonctionnement des prisons de la Seine au point de vue administratif et pénitentiaire (régime des détenus, discipline, travail, régime du personnel) a subi, depuis comme avant le décret de 1887, la même évolution que celui de l'ensemble des prisons, jusque et par delà le décret de 1911 qui a transféré au Ministère de la Justice la Direction pénitentiaire, fusionnée, depuis le décret du 20 août 1926, avec la Direction des Affaires criminelles.

Toutefois, en 1887, il existait un contrôleur général des prisons de la Seine, sorte de directeur de circonscription qui avait sous ses ordres les directeurs des établissements et était en même temps à la tête de la régie.

Ce poste a disparu depuis 1913, et chacun des directeurs des prisons de la Seine possède aujourd'hui des attributions autonomes.

Quant au fonctionnement économique des prisons de la Seine, il est soumis à des règles particulières dont l'exposé trouvera sa place dans un chapitre ultérieur de ce rapport.

CHAPITRE II

LES ÉTABLISSEMENTS

Les origines diverses qu'ont les prisons de la Seine expliquent la valeur inégale de leurs locaux. A l'opposé des prisons de Fresnes, entièrement modernes, bien situées et bien conçues au point de vue pénitentiaire, se dresse encore, au cœur de Paris, l'attristante silhouette de Saint-Lazare qui n'a plus grand chose d'un hôpital et rien d'une prison et qui abrite des hospitalisées et des détenues. Entre ces deux antipodes, le Dépôt et la Conciergerie suffisament modernisés, la Santé de construction bien comprise et relativement récente; enfin, la Petite-Roquette qui, sans doute, appelle des critiques, mais qui doit beaucoup plus sa décrépitude à l'état d'abandon dans lequel on a laissé ses locaux qu'au lointain de ses origines ou à l'imperfection de son architecture.

La prison de *Saint-Lazare* est, sans conteste, de tous ces établissements, celui qui soulève le plus de critiques.

Cette vieille enceinte, qui peut avoir conservé par endroits quelque beauté architecturale, n'a plus rien qui corresponde aux conceptions modernes en matière d'hôpital ni de prison. Pour s'en tenir au point de vue pénitentiaire : confusion dans un même établissement, malgré la séparation des quartiers, entre la détention judiciaire et la détention administrative; absence, non seulement d'emprisonnement cellulaire, mais même de système auburnien; absence quasi complète de ce qui constitue le minimum, non pas du confort, mais même de l'hygiène; dortoirs et cellules dépourvus de chauffage, éclairage (par le gaz ou même des bougies) parcimonieusement réparti; installations de toilette rudimentaires; système de balnéation à peine utilisable; pas de protection contre l'incendie, etc...

Brochant sur le tout, établissement mal situé, frappé de vétusté dans la plupart de ses parties et peu rassurant sous le rapport de la sécurité, qu'il s'agisse du risque d'évasion ou des contacts avec le dehors.

Certes, l'Inspection générale ne découvre rien et voici de longues années qui se passent à discuter s'il vaut mieux transférer la prison de Saint-Lazare, où et à quel prix, plutôt, que d'essayer d'en moderniser l'aménagement.

Cercle vicieux qui n'offre d'autre alternative que de se refuser à toute dépense, ce qui a pour résultat d'empirer les choses, ou de consentir des crédits qui risquent d'être exposés en pure perte.

Ces constatations pourraient dispenser de rappeler les travaux effectués depuis ces dernières années qui sont pourtant, loin d'être négligeables, car leur coût a été élevé (près de 200. 000 francs en 1925) nonobstant leur caractère de pur entretien et que l'on peut voir dans l'acquiescement donné à ces dépenses une sorte de transaction entre les deux tendances du tranfert intégral ou du statut quo.

Le projet du transfert intégral de Saint-Lazare dans un établissement qui serait à construire et pour lequel divers emplacements ont depuis longtemps été envisagés (notamment Pantin) semble avoir perdu la plupart de ses partisans.

Aux résistances qui se sont constamment produites de la part des localités pressenties, s'ajoutent aujourd'hui des obstacles financiers insurmontables.

Quant à la restauration, dans toutes ses parties, de la prison de Saint-Lazare, sur son emplacement actuel, elle supposerait, elle aussi, des dépenses hors de proportion avec ce qu'il est possible d'envisager, pour un résultat qui demeurerait forcément médiocre.

Au cours de l'année 1926, l'Administration pénitentiaire et la Préfecture de Police ont, chacune de leur côté, poursuivi attentivement l'étude de la question de Saint-Lazare.

Le Préfet de police, sollicité par le personnel médical, a paru disposé à saisir le Conseil Général de projets de travaux destinés à apporter des améliorations à l'infirmerie et aux services annexes.

De son côté M. le Garde des Sceaux, saisi de protestations justifiées touchant le régime de Saint-Lazare et les conséquences de la promiscuité subie par les détenues, a chargé l'Inspection générale d'examiner la question du transfert éventuel de tout ou partie de sa population pénale dans les prisons de Fresnes.

La chose a paru réalisable, tout au moins pour l'ensemble des détenues condamnées auxquelles il serait possible d'affecter à Fresnes un quartier de désencombrement, entièrement inutilisé, pouvant contenir 400 places.

(Jusqu'ici, le nombre des femmes condamnées autorisées à subir à Fresnes leur peine en cellule était limité aux besoins du service général du quartier cellulaire des filles mineures.)

L'Inspection générale s'est donc montrée favorable à cette mesure, en indiquant qu'à son avis elle ne pourrait être réalisée, si l'on ne voulait pas recourir à des créations d'emplois de surveillantes et à des dépenses de constructions de logements, qu'à la condition d'affecter à la surveillance de ces détenues, dans les locaux de Fresnes, une partie du personnel actuel de Saint-Lazare, lequel est logé en communauté.

L'exécution de cette mesure, décidée en principe et dores et déjà amorçée par l'Administration, mais qui suppose de légers travaux d'aménagement, permettra de décongestionner la prison de Saint-

Lazare et résoudra favorablement le problème ci-dessus, au moins en ce qui concerne une notable portion de la population pénale. Il restera trois catégories de détenues ou d'hospitalalisées dont il conviendra de s'inquiéter.

Sur les détenues et les vénériennes hospitalisées, dont la charge ne devrait pas logiquement incomber au ministère de la Justice, le présent rapport, d'ordre uniquement pénitentiaire, peut éviter de se prononcer.

Quant aux prévenues, dont le transfert à Fresnes pourrait présenter certains inconvénients à raison des nécessités de l'instruction, il serait possible de leur trouver des locaux — on va voir lesquels — pour peu (solution souhaitable) qu'on décide de désaffecter entièrement Saint-Lazare en tant qu'établissement pénitentiaire.

De même qu'il est question, depuis plusieurs années, de démolir Saint-Lazare, de même la prison de la *Petite-Roquette* n'a pas trouvé grâce devant les propagandistes de certains projets d'embellissement de ce quartier de Paris, et, ici encore, on assiste au dépérissement d'un édifice qui, pourtant sous le rapport pénitentiaire, prêtait à beaucoup moins de critiques que Saint-Lazare.

Construite aux alentours de 1835, la Petite-Roquette est non seulement un établissemeut cellulaire acceptable au point de vue architectural, mais sa forme hexagonale, en même temps qu'elle en facilite la surveillance, permet des divisions par quartiers qui accentuent la sélection. Les services généraux y sont rassemblés, partie dans un bâtiment construit au centre de l'hexagone, partie dans un rez-de-chaussée, tandis que les trois étages, contenant, dans chaque division, les deux premiers, 34 cellules, le troisième, 14 (477 cellules en tout), sont flanqués à chacune de leurs extrêmités de logements de gardiens.

Sous certaines réserves — l'exiguité des cellules — il n'y aurait pas trop à reprocher à la Petite Roquette, si ses bâtiments avaient été conservés en bon état d'entretien et si certains aménagements y avaient été introduits pour tenir compte des progrès de l'hygiène et des nécessités d'un minimum de confort. Or, il n'y a pas de salle de balnéation satisfaisante, pas même de lavabos. Les cellules ne sont pas munies d'appareils de vidange. Le chauffage à l'aide de poêles, ne se répand guère que dans les couloirs. A part quelques ateliers; on s'y éclaire au pétrole. Certains préaux sont inutilisables par suite de leur délabrement. Bref, on retrouve à la Petite Roquette bien des inconvénients de Saint-Lazare, sans compter le spectacle affligeant de locaux désaffectés où pourrit on ne sait quel mobilier, venant on ne sait ni d'où, ni quand!

Sans doute, des travaux d'aménagement et de modernisation pourraient ici se concevoir et modifier tout-à-fait l'aspect de cet établissement, tout en tirant parti des avantages qu'il présente au point de vue pénitentiaire.

Mais, comme il est probable qu'aucun accord ne pourra se faire sur l'opportunité et l'étendue de ces travaux, l'Inspection générale a été amené à se demander si la meilleure solution ne consisterait pas, ici encore, à transférer à Fresnes la population de la Petite Roquette.

Fresnes peut en effet absorber, outre son effectif actuel, outre les filles mineures qui y ont été transférées depuis, quelques années et les femmes condamnées qui vont l'être, en sus enfin des forçats qui, depuis l'application du décret de septembre 1925, y occupent un quartier, l'effectif d'une division complète (500 cellules) parfaitement isolée et aujourd'hui encore inoccupée.

Il est vrai que, pour les prévenus, il y aurait lieu de prévoir des moyens de transport à l'instruction, mais cette question, qui a été réglée pour les filles mineures, pourrait l'être de la même manière par l'acquisition de voitures cellulaires.

D'autre part, il faudrait se préoccuper de loger le personnel de surveillance qui devrait venir renforcer l'effectif de Fresnes. Mais est-il téméraire d'espérer que le département de la Seine, rentrant en possession des terrains de la Petite Roquette, se refuserait à titre compensatoire à doter l'Administration de ces moyens (voitures et logements) de valeur incomparablement moindre?

Il ne faut pas perdre de vue, d'autre part, que cette fusion permettrait des compressions, tant au point de vue du personnel administratif (notamment un emploi de Directeur), qu'au point de vue du nombre des agents de surveillance, et qu'en outre, le regroupement de certains services économiques, ainsi que le montre un chapitre ultérieur, ne pourrait présenter que des avantages financiers.

Quelles seraient les conséquences de la réalisation de ces deux réformes qu'on peut cesser d'envisager séparément. Le transfert à Fresnes des condamnées de Saint-Lazare — chose décidée — et celui des jeunes détenus de la Petite Roquette qui a paru à l'Inspection générale, comme à l'Administration centrale, digne d'être mise à l'étude?

Etant donné que les bâtiment de la Petite Roquette sont supérieurs à ceux de Saint-Lazare, on peut concevoir de transférer la totalité des services de cet établissement à la Petite-Roquette, sous réserve de quelques travaux de restauration. C'est alors dans l'avantage de la libre disposition des terrains de Saint-Lazare que s'équilibre l'opération au point de vue financier.

En regard, il serait possible de conserver partie de chacun de ces établissements, ou tout au moins (puisqu'encore une fois le présent rapport n'envisage que le problème pénitentiaire) de transférer le surplus de l'effectif pénal de Saint-Lazare, c'est-à-dire les prévenues, dans une portion de la Petite-Roquette conservée et aménagée à cet effet: 150 cellules suffiraient.

Cette solution satisferait en effet mieux que toute autre les partisans, au nombre desquels se range le Comité des Inspecteurs

généraux, de la limitation du rôle de l'Administration pénitentiaire à la surveillance d'une population strictement pénale, c'est-à-dire incarcérée en vertu d'une décision judiciaire.

Dans ce système, cette Administration pourrait conserver la gestion d'une faible portion des locaux de la Petite-Roquette, en restituant le surplus au département de la Seine, et y opérer le transfert des prévenues de Saint-Lazare. Ce dernier établissement échapperait dès lors, à son contrôle, et les questions d'hébergement, de surveillance et de traitement des détenues administratives et des hospitalisées de Saint-Lazare, deviendraient de celles dont n'aurait plus à s'occuper la Direction pénitentiaire et que s'abstiendrait d'aborder le présent rapport.

On ne peut pas, en ce qui concerne la *Santé*, expliquer, comme pour Saint-Lazare ou la Petite-Roquette, par l'incertitude de son avenir, les hésitations apportées par l'administration départementale aux travaux nécessaires. Dans son ensemble, cet établissement est satisfaisant, là où il est, et tel qu'il est, et l'on doit pouvoir s'en contenter longtemps encore. Mais le parti qui en est tiré, par suite du double et grave inconvénient du défaut d'éclairage et de chauffage de la moitié de ses locaux, (440 cellules du quartier bas) le fait apparaître nettement au-dessous de ce qu'il pourrait être.

A deux points de vue, pénitentiaire et financier, négliger cet établissement est critiquable. Il y a quelque chose d'inhumain à garder surtout des prévenus exposés aux rigueurs de la température, de même qu'il est excessif de les laisser plongés, l'hiver, dans la nuit dès avant 4 heures du soir. Et cette double privation, qui aggrave leur situation au delà de sa portée préventive, restreint ou annihile leur faculté de travail, d'où insuffisance de rendement.

Il a été calculé que la moindre production du travail faute d'éclairage, coûtait au Trésor près de 20. 000 francs par an.

Cette defectuosité est la plus grave, mais non la seule.

On peut passer sur la fâcheuse disposition de certains parloirs, ainsi que des préaux du quartier haut, mais que penser du système de vidange qui consiste en un tuyau droit tombant du deuxième étage dans les caves? A certains jours, il se dégage dans toute une portion de l'établissement des odeurs fétides. Le nombre des cabines de douches, réduit à trois, rend impossible toute utilisation, en dehors des prescriptions formelles du médecin. Il n'y a pas de système de désinfection satisfaisant etc...

Ici encore l'Inspection générale n'a fait qu'appeler l'attention de l'Administration centrale sur un état de choses qu'elle n'ignorait pas et elle non plus, n'a rien appris aux services compétents de la Préfecture de Police en leur transmettant ces observations. Or, ceux-ci, tout en promettant d'étudier la question du tout à l'égout et de la balnéation, de même qu'en annonçant leur intention de se préoccuper du chauffage, n'ont pas omis (la chose n'est non plus pas nouvelle) de faire des réserves à tous ces points de vue sur le gros effort financier que devrait s'imposer le départementde la Seine,

pour une prison qui renferme, font-ils observer, une population pénale venue des points les plus divers de la France et qui justifierait donc que l'État, de son côté, prit sa part de ces dépenses.

Il est à peine besoin de répondre que cette constatation n'est pas particulière aux prisons de la Seine; elle s'applique à presque toutes les grandes villes et en particulier à celles qui sont voisines des frontières, où se constate notamment une forte population de détenus étrangers. Cette circonstance est-elle de nature à faire revenir sur les dispositions du décret de 1811 qui charge les départements de l'entretien des bâtiments des prisons? Ceux-ci, au surplus, ne pourraient-ils pas demander, à leur tour, le décompte des détenus de la région de Paris compris dans leur effectif pénal? Enfin — observation faite déjà maintes fois et qu'on retrouvera plus loin — l'État, par les dépenses d'entretien qu'il assume seul à l'égard de toute une population non pénale, tant au Dépôt qu'à Saint-Lazare, peut considérer qu'il n'est pas en reste, au point de vue financier, vis à vis du département ou de la ville.

Quoi qu'il en soit, les travaux ci-dessus revêtent un caractère incontestable d'urgence et il est regrettable, dans ces conditions, qu'ainsi que le signale le rapport d'inspection de la Santé, la plupart des travaux les plus récents aient été effecués au profit du personnel.

S'il est exact, comme il a été objecté, que le directeur ne soit pas consulté sur les travaux à faire par l'architecte, il faut croire que celui-ci est au moins au courant des désirs du personnel, car si les détenus n'ont pas de salle de douches utilisable, en revanche les surveillants en ont deux, sans parler d'un salon de coiffure. On peut considérer qu'il y a quelque abus dans ces travaux, par rapport à la carence de ceux destinés à la population pénale, ou d'intérêt général; et il est à souhaiter que les rapports avec les services d'architecture ne demeurent pas tels que l'Administration pénitentiaire ne puisse exigiger, au minimum, que les Directeurs des prisons sous leur responsabilité, et surtout après son approbation, présentent à l'architecte un ordre de priorité des travaux.

Les observations ci-dessus sur les prisons de Saint-Lazare et de la Petite-Roquette montrent qu'aux regards du département de la Seine, ces établissements sont trop vieux pour qu'on dépense de l'argent à les réparer. Celles relatives à la Santé, qui s'appliquent en grande partie à *Fresnes*, donnent à penser qu'il est également à ses yeux des établissements trop neufs pour avoir besoin de quoi que ce soit...

Pourtant, malgré leur bon état, dans l'ensemble, les prisons de Fresnes et de la Santé ne peuvent se passer d'entretien. Sans doute, on trouve à Fresnes un conducteur de travaux à demeure et les visites de l'architecte departemental y sont très fréquentes. Mais les cellules des mineures sont détériorées par l'humidité; les peintures de la partie des locaux où sont installés les services du greffe ont disparu. Tout un quartier, celui de la correction aurait besoin de

réparations, tant aux appareils de chasse, qu'aux fenêtres d'aération ; il règne dans certaines cellules une odeur fétide, que l'Administration devrait au moins combattre par des désinfectants.

Qu'on hésite devant la réfection du pavage de l'avenue, qui coûterait environ 240, 000 francs, cela va de soi... mais on pourrait faire plus que les quelques réparations accordées qui visent l'installation d'un moteur pour l'éclairage et la réparation d'un fourneau de cuisine.

Fresnes est un établissement de premier ordre, qu'il faut maintenir à son rang.

Cela dit, l'Inspection générale attache moins d'importance aux imperfections des locaux du *Dépôt* ou de la *Conciergerie* (fâcheuse situation, dans ce dernier établissement, des salles de bains, manque d'hygiène des cellules de punition) de même qu'à l'impossibilité de pratiquer l'isolement cellulaire dans la chapelle, qui n'est pas alvéolaire, dans les parloirs d'où l'on peut voir ses voisins, comme dans les préaux sur lesquels les passages souterrains ont des prises de jour.

A fortiori, elle ne signale qu'à titre accessoire le délabrement des cellules, et, en somme, de l'ensemble des locaux de la *Souricière*, qui, bien que théoriquement rattachée au Dépôt depuis 1872, peut être considérée comme à l'écart des locaux pénitentiaires.

CHAPITRE III

LE PERSONNEL

Les effectifs du personnel des prisons de la Seine sont actuellement fixés par l'arrêté du 18 septembre 1926. Ils comportent un emploi de directeur et un emploi de greffier-comptable dans chaque etablissement (le *Dépôt* et la *Conciergerie* ayant le même), deux emplois de sous-directeur (nouvelle appellation des contrôleurs); à *Fresnes* et à la *Santé* ; deux emplois d'instituteurs à Fresnes et à la *Petite-Roquette*, deux d'institutrices à *Fresnes* et à *Saint-Lazare*; un économe unique (à Fresnes) pour l'ensemble des prisons de Paris et 5 emplois de commis dont 3 à Fresnes et 2 à la Santé.

Le personnel de surveillance comprend les emplois ci-après : un surveillant-chef dans chaque établissement et une surveillante-chef à Fresnes (soit 7) ; un commis-greffier à la Conciergerie, 5 au Dépôt, 3 à la Petite-Roquette, 8 à la Santé, 7 à Fresnes, 1 à Saint-Lazare, et 2 dames comptables à Saint-Lazare et à Fresnes, (soit 26).

Pour les premiers surveillants : 1 à la Conciergerie, 4 au Dépôt, 6 à Fresnes, 6 à la Santé, 2 à la Petite Roquette, total 19.

Les surveillants sont au nombre de 18 à la Conciergerie, 35 au Dépôt, 33 à la Petite Roquette, 10 à Saint-Lazare, 100 à la Santé, 90 à Fresnes, total 286.

Les surveillantes : 3 à Saint-Lazare et 12 à Fresnes, soit 15.

Enfin la surveillance des femmes est assurée, au Dépôt et à la Conciergerie par 18 sœurs, à Saint-Lazare par 44, soit 62.

La suppression des prisons de petit effectif qui a rendu disponible un certain nombre d'agents pour les prisons maintenues, n'a pas entraîné d'augmentation des effectifs dans les prisons de la Seine.

Les légères augmentations intervenues dernièrement résultent des arrêtés du 3 mars, du 16 avril et du 10 juin 1926, qui ont affecté 5 commis-greffiers dans les prisons de Fresnes, de Saint-Lazare, de la Santé, du Dépôt et de la Petite-Roquette ; et des arrêtés du 17 mai et 5 septembre 1926 qui ont ajouté 3 surveillants à la Petite-Roquette et 1 à Fresnes.

La première de ces mesures a été prise à l'instigation de l'Inspection générale pour la mise à jour des écritures d'économat, les autres sont dues à l'augmentation des effectifs pénitentiaires, en particulier à la Petite-Roquette où 33 agents assument actuellement la surveillance de 500 détenus.

Mais on peut se demander si l'Administration centrale est allée assez loin en ne provoquant, à l'inverse, en sus du retrait des instituteurs de la Santé, qu'une seule suppression d'emploi de surveillant à la Conciergerie.

Certains établissements, comme Saint-Lazare et le Dépôt offrent une proportion de personnel qui, par rapport à celle des détenus, parait pléthorique.

A *Saint-Lazare*, où l'ensemble de la population détenue est sous la surveillance des sœurs, il est peut être excessif d'avoir encore 10 surveillants, qu'on a quelque mal à répartir entre la garde de la porte d'entrée, le guichet, l'entrée de la deuxième section et les emplois de vaguemestre et de garde magasin.

L'utilité est-elle certaine de la présence d'un surveillant-chef qui n'a ni caisse à tenir, ni action disciplinaire à exercer et qui partage avec une dame comptable une partie seulement des écriture du greffe, puisqu'il existe un greffier-comptable et un commis-greffier ?

Quant au *Dépôt*, avec son effectif de 35 surveillants et son état-major de 4 premiers surveillants et de 5 commis-greffiers pour assurer la garde d'une centaine de passagers, (les filles sont surveillées par des sœurs), alors qu'à la Petite-Roquette on ne trouve que 33 agents pour 500 jeunes détenus, il apparaît comme bien favorisé !

Sans doute, si l'on constate que la population du Dépôt motive d'incessantes entrées et sorties, qui s'accompagnent, les unes des formalités de la fouille, de la balnéation, de l'écrou de celles relatives au pécule, les autres de la remise aux escortes ou de la restitution d'objets et valeurs ; si l'on ajoute les transferts à la Souricière et de là à l'instruction, les retours, les visites de filles,

et, ici encore, des trajets aller et retour à Saint-Lazare, on en conclut à la nécessité d'une surveillance vigilente et renforcée.

Mais, à considérer les choses d'un peu près, on remarque que cette agitation est plus apparente que réelle. A des heures toujours les mêmes, d'arrivée et de départ des voitures cellulaires, trois ou quatre fois par jour, heures de bousculade et de presse, mais connues d'avance, succèdent de notables moments d'accalmie ; un filtrage assez dosé constitue la normale. Et, pour n'envisager que la besogne effective des surveillants, on en trouve à l'entrée, deux ou trois, suivant les heures, qui n'ont d'autre occupation que d'ouvrir les portes. Il en va de même au rez-de-chaussé, côté femmes, au Parquet où ils sont deux, à la Souricière où ils sont trois.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi la surveillance de la Souricière est à la charge de l'Administration pénitentiaire ?

Et si l'on compare cette besogne avec celle d'une maison centrale ou d'une prison de grand effectif, on trouve que les surveillants sont dispensés de la surveillance des ateliers, ainsi que des préaux! Au dépôt, il y a des cellules et une salle commune et on n'y travaille pas. C'est à peine si 5 ou 6 extradés font la promenade quotidienne qui n'est que d'un quart d'heure à 8 heures 1/2 du matin!

Les arrivants constamment renouvelés, passagers rapides, sont des plus malléables au point de vue disciplinaire ; jamais de punition ; on est au régime bénin, on peut fumer, etc... De là, pas de prétoire. Pas davantage de parloir, pas de visite médicale. Le surveillant-chef, de son côté, ne tient pas de caisse, ce qui constitue un allégement appréciable.

On peut donc conclure qu'au total le service de surveillance au Dépôt, entrecoupé de repos qui, à certaines périodes de l'année, sont bi-hebdomadaires, sans parler des repos de garde, est incomparablement moins pénible que dans tout autre établissement et que ce n'est pas dans les exigences d'un pareil service que se trouve la justification de la pléthore des emplois.

Quant au problème des effectifs du personnel d'une façon générale, il est lié à celui de l'organisation des services et du mode de roulement de certains congés.

L'Inspection générale s'est montrée favorable à l'adoption de certaines mesures récentes (mars 1925) qui ont eu pour objet d'assurer au personnel pénitentiaire des congés annuels d'une durée plus étendue (22 jours au lieu de 15) et de régulariser l'octroi des congés exceptionnels pour affaires de famille (deuil, mariage, naissance d'enfants), voire corporatives (congrès).

Elle ne veut pas insister, bien que l'attention de l'Administration centrale n'ait pas manqué d'être attirée sur ce point, sur la forte proportion, observée dans certains établissements, des absences pour cause de maladie (328 jours à la Petite-Roquette, dans les dix premiers mois de 1926, pour un effectif de 42 agents ;

771 jours à Fresnes pour 122 agents ; 206 à Saint-Lazare pour 29 ; 359 au Dépôt pour 47 ; 186 à la Conciergerie pour 28 ; 1003 à la Santé pour 120), chiffres qu'il serait intéressant de comparer avec ceux des établissements où les agents malades sont soignés à l'infirmerie .

Mais elle ne peut que s'en tenir à ses précédentes observations touchant l'organisation des services de surveillance, les roulements quotidiens de suspension de service pour les repas, et le mode d'octroi des congés de garde, toutes mesures qui, ajoutées aux divers congés (annuels, hebdomadaires, de maladie, et d'affaires de famille), aboutissent à rendre chaque jour indisponible une importante fraction du personnel (41 surveillants sur 90 à Fresnes ; 40 à la Santé, 17 au Dépôt, 14 à la Petite-Roquette, 4 à Saint-Lazare) et d'autre part, à rendre, à peu de chose près, égaux en fin d'années, les chiffres des journées de présence et des journées de repos (Fresnes, par exemple, 11.382 jours d'absence contre, 12.915 jours de présence pour les dix premiers mois de 1926) .

A plusieurs reprises, l'Inspection a fait connaître que, dans la plupart des établissements d'Alsace et de Lorraine, les surveillants ne sont autorisés à suspendre leur service que pour le repas de midi, et non pas le soir, où ils attendent la fermeture pour aller le prendre. Ainsi, au lieu de deux sorties quotidiennes de 1 h.1/2 chacune, une seule de deux heures.

D'ailleurs, la force des choses a voulu que ce système, le seul logique, finit par s'introduire, et que certaines prisons de la Seine aient dû l'adopter.

En revanche, le personnel s'est toujours opposé à l'introduction de la méthode suivie également dans les établissements ci-dessus pour l'octroi des congés de garde. Ces congés se prennent non pas la journée entière du lendemain de garde, mais moitié l'après-midi de la nuit qui la précède (de midi à 19 heures), moitié la matinée qui la suit (7 à 13 heures). De la sorte, l'équipe qui est de garde de nuit part de l'établissement avant le repas de midi et y rentre le lendemain après le dit repas ; et cette combinaison, sans restreindre la durée du repos de garde accordé aux agents, permet de récupérer pendant 3 heures par jour pour les services de surveillance une équipe complète, puisque l'équipe de garde absente aux repas pendant ce laps de temps se confond avec l'équipe de sortie.

Il est clair que la substitution de ce système aux usages en vigueur augmenterait sensiblement l'effectif des agents disponibles et permettrait, si l'hypothèse des compressions n'en était pas moins écartée, une utilisation du personnel plus efficace.

L'Inspecteur général qui a visité la *Conciergerie* a conclu à la suppression de l'emploi de portier.

Cet emploi avait soulevé des réclamations, car le titulaire recevait des pourboires assez élevés des visiteurs de la partie historique de la Conciergerie et certains de ses collègues briguaient d'avoir leur

tour. L'inconvénient provenait de ce que ce poste comportait un logement et qu'on ne pouvait évidemment pas attribuer le logement par roulement trimestriel ! Il était possible, ou bien d'interdire de toucher des pourboires, ou de les faire partager avec tous les agents, ou bien d'organiser un roulement, mais en dissociant le poste et le logement.

Restait une quatrième solution, qu'acceptaient les réclamants, qui n'offrait aucun inconvénient, et à laquelle s'est ralliée l'Administration sur la proposition de l'Inspection, la suppression de l'emploi.

Cet incident n'est rappellé que pour souligner l'exagération qu'apporte une certaine portion du personnel de surveillance dans son désir de nivellement. On en trouve plus d'un exemple, notamment à Fresnes, où un ancien directeur observait que quand deux agents montaient la garde ensemble, chacun d'eux voulait avoir le côté assigné à son collègue.

L'Inspecteur général qui a visité cet établissement a été saisi à cet égard d'une réclamation de la section syndicale au sujet des postes fixes et du système de garde.

Sans doute, il y a quelque chose de fondé dans cette réclamation relative aux inconvénients, à *Fresnes*, de la disparition du poste militaire. Chaque nuit, 12 agents montent la garde dans les murs de ronde, ce qui est, parfois, peu compatible avec leur âge et, somme toute, n'est guère leur métier strict.

L'Administration pénitentiaire est toutefois hors d'état de faire rétablir les postes militaires.

Quant à la question des postes fixes, l'Inspection générale ne saurait modifier une opinion qu'elle a donnée à plusieurs reprises.

A l'exception de certains emplois, dont le service n'exige pas de connaissances spéciales, il ne lui paraît pas possible d'approuver le roulement pour des services, tels que l'infirmerie, les magasins, la cuisine, ni même, dans certains cas, pour les buanderies comme celles de Fresnes, qui sont mues par des moteurs mécaniques extrêmement complexes.

Il y aurait, d'ailleurs, un moyen de mettre les choses au point. Il y a à Fresnes six contremaîtres libres dont un électricien, deux mécaniciens et deux chauffeurs. Ils ont couté au total, en 1926, 65.457 francs 49 c. Leur présence est nettement utile. Si on leur ajoutait un infirmier, un cusinier et un buandier, en supprimant 3 surveillants, on ferait, avec un léger supplément de dépense, une opération économique et disciplinaire très heureuse. On en finirait avec ces demandes de roulement et avec le système actuel qui, obligeant les agents à poste fixe à prendre la garde comme leurs collègues, les dispense de leur service trois fois par semaine et les y fait remplacer par n'importe qui.

Comme conclusion à ces observations, l'Inspection générale ne saurait trop souhaiter que le personnel des prisons de la Seine, à l'activité et au zèle duquel elle n'a jamais hésité à rendre hommage, oriente ses comparaisons, non pas d'une situation individuelle à

l'autre, mais de son statut d'aujourd'hui à celui d'autrefois, et aussi, des postes dont ils bénéficient à ceux de leurs collègues de province.

Il est à peine besoin d'insister sur les avantages de toutes sortes que présentent les emplois des prisons de la Seine par rapport à ceux des maisons centrales, comme Clairvaux et Fontevrault par exemple ; nulle autre preuve n'est à invoquer que les compétitions qu'ils suscitent à chaque vacance.

Sans doute, et c'est inévitable, certaines inégalités, d'ailleurs souvent plus apparentes que réelles, subsistent, mais il se trouve que ce n'est pas toujours d'où il serait logique de les attendre que les réclamations se manifestent, et qu'on rencontre souvent le plus d'impatience de la part de ceux que le sort a le mieux servis.

Les constatations ci-dessus en sont la preuve. Nul doute que ce soit à Fresnes que s'accumulent en faveur du personnel le plus d'avantages matériels, puisqu'à l'exception des gradés de la Petite Roquette, et de 8 surveillants de Saint-Lazare sur 10, les surveillants des Fresnes sont les seuls à bénéficier du logement, moyennant un remboursement dont le taux adopté par le Conseil général de la Seine, le 27 décembre 1922, est resté compris entre 300 francs (pour un logement de quatre chambres affecté à un ménage sans enfant) et 150 francs (même logement pour un ménage avec quatre enfants) et une réduction de l'idemnité de résidence de 400 francs (1.600 francs au lieu de 2.000 francs), c'est-à-dire des tarifs demeurés très favorables.

Chacun d'eux dispose en outre d'un jardin, et jouit gratuitement de la fourniture de l'eau. A en croire même de récentes observations du Conseil général de la Seine, ce dernier avantage n'aurait pas été sans entrainer un certain gaspillage, contre lequel, d'ailleurs, le rapport d'inspection avait mis en garde, en signalant l'absence de compteurs et le chiffre élevé de la dépense.

Une observation analogue, mais qui vise cette fois le personnel administratif de Fresnes (11 ménages), de la *Santé* (4 ménages), du *Depôt* (4 ménages) et de *Saint-Lazare* (1 ménage), a été faite en ce qui concerne l'éclairage électrique.

A *Fresnes*, notamment, il n'était pas installé de compteur dans les logements de ce personnel, pour le motif qu'on n'avait pas encore fait l'achat de compteurs adaptables au voltage du courant. (C'est une dépense de 148 francs par compteur). En l'absence de compteurs, les remboursements demandés au personnel, effectués sur la base de la consommation enregistrée aux compteurs anciens, se sont élevés, en 1925, à 153 francs 47 centimes, soit une moyenne de 12 à 13 francs par an et par ménage, alors que, point n'est besoin d'insister, cette somme est dérisoire par rapport à la consommation réelle et aux charges qui en résultent pour l'État.

A la *Santé* et à *Saint-Lazare*, les taux sont à peu près les mêmes (directeur : 3 francs par mois, autres employés, 1 francs 80 centimes). Au dépôt, où l'on s'appuie sur une décision du contrôleur général

remontant à 1909, le bénéfice accordé aux agents (4 ménages) est d'un tiers de la consommation, alors qu'au contraire à la *Petite-Roquette*, où l'appartement du directeur a été récemment pourvu de l'éclairage électrique, l'ensemble de cette dépense demeure à sa charge.

Cette situation, signalée par l'Inspection générale, a paru à l'Administration centrale, mériter d'être revisée. On peut estimer que, d'une façon générale, le paiement de la fourniture électrique au prix de revient de la régie constitue déjà pour ce personnel un avantage assez appréciable, et surtout qu'il y a danger de gaspillage à le laisser se servir, à discrétion, du courant électrique de la régie.

CHAPITRE IV

POPULATION PÉNALE

Chacune des prisons de la Seine a, au point de vue pénal, une affectation déterminée et conforme à la classification du code d'instruction criminelle. La *Santé* est maison d'arrêt; La *Conciergerie*, maison de justice; *Fresnes*, maison de correction; *Saint-Lazare* est à la fois l'une et l'autre pour les femmes, ainsi que la *Petite-Roquette* pour les mineurs. Quant au *Dépôt*, c'est en principe le lieu de concentration des individus à déférer au juge d'instruction, pour qu'il soit statué quant à leur mise sous mandat de dépôt.

En fait, chacune des prisons ci-dessus, contient une population, dont la situation pénale déborde le cadre d'affectation sus-indiqué.

La plus hétéroclite, sous ce rapport, est incontestablement le *Dépôt*, qui, à côté d'individus sous le coup d'inculpation, reçoit des appelants, des transférés, des extradés, des sujets à remettre à l'autorité militaire, des mineurs aux destinations multiples, des condamnés de simple police à très courtes peines, des filles soumises, des mendiants, des hospitalisés, sans parler des individus suspects d'aliénation mentale mis en observasion à l'infirmerie spéciale.

Aussi bien, cet établissement est-il le théâtre d'un va-et-vient continuel. S'agit-il d'individus conduits dans les commissariats de police ou arrêtés par les brigades de la sûreté et amenés à la police judiciaire, dans les deux cas, après interrogatoire, ils sont dirigés sur la Permanence, service spécial qu'on pourrait nommer « antichambre du Dépôt », qui dépend de la Préfecture de police et est assuré par des gardiens de la paix. C'est là qu'on centralise les dossiers reçus des commissariats; qu'on classe les scellés qui renferment les pièces à conviction; qu'on établit les feuilles de renseignements, destinées aux archives de la police judiciaire, à la première division de la Préfecture de police, à la Direction de la police municipale et au service de l'Identité judiciaire.

Après quoi les dossiers, complétés, par les soins de la Préfecture de police, d'un extrait du sommier judiciaire et de tous renseignements d'orde administratif, sont transmis au Petit-Parquet, où les substituts se tiennent en permanence pour procéder aux interrogatoires dans les conditions prévues par la loi du 9 décembre 1897.

Pour cette catégorie d'individus, il y a au Dépôt trois arrivages par jour, de 13 à 15 heures, de 19 à 21 heures et de 1 à 3 heures du matin.

Au contraire, c'est une façon assez irrégulière que sont amenés les individus provenant de la banlieue ou arrêtés par la police judiciaire.

A côté d'eux, le Dépôt reçoit des détenus provenant des autres prisons. Ce sont ceux dont la peine est expirée, et qui doivent être conduits à la Préfecture de police, en vue de leur expulsion ou pour affaires militaires. A 9 h. 30 arrivent par voitures : les détenus de la Petite-Roquette, de Saint-Lazare, de la Santé, de Fresnes.

A peu près, en même temps arrivent de Fresnes les filles mineures appelées à l'instruction ou à l'audience, et plus tard les appelantes de Saint-Lazare; enfin, du début de l'après-midi, les filles soumises venant de Saint-Lazare, et qui doivent passer la visite de salubrité.

Quant aux filles, arrêtées sur la voie publique, isolément ou dans des rafles, c'est en général entre une et 3 heures du matin qu'elles font leur entrée au Dépôt.

La durée du séjour au Dépôt des individus ci-dessus, dépasse rarement 24 heures.

A côté de ces multiples entrées, on assiste au Dépôt à d'aussi fréquentes sorties.

Ce sont tout d'abord les mises en liberté, puis les transférements prescrits par la Préfecture de Police pour la Petite-Roquette, la Santé, Nanterre.

A 10 heures, partent les prévenues femmes pour Saint-Lazare, les mineurs pour la Petite-Roquette, les prévenus pour la Santé, les appelants pour la Conciergerie. A la même heure, regagnent Fresnes les filles mineures qui sont arrivées la veille, pour l'audience ou pour l'instruction.

A 11 heures, les vieillards et les infirmes devant être hospitalisés à Nanterre sont pris par voiture spéciale.

A 14 heures 30 et à 17 heures partent les filles malades on punies à destination de Saint-Lazare.

A 17 heures, on forme un dernier convoi de femmes appelantes pour Saint-Lazare, de mineurs pour la Petite-Roquette et d'hommes pour la Santé,

La moyenne journalière des entrées et des sorties est d'environ 500, dont 120 hommes, 20 femmes et 360 filles

C'est également par le Dépôt que s'effectue quotidiennement le passage des individus conduits à la *Souricière*, c'est-à-dire des détenus extraits des prisons de Paris pour l'instruction et l'audience, des

prévenus du Dépôt pour l'audience, et des condamnés libres qu vienuent se constituer prisonniers au parquet.

Les prévenus devant comparaître aux audiences sont extraits en bloc vers midi. Ceux qui vont à l'instruction sont demandés individuellement de 12 à 18 heures

Après jugement ou interrogatoires, les détenus sont réintégrés dans les différentes prisons desquelles ils ont été extraits le matin.

A noter que d'autres extractions sont faites par les inspecteurs de la police judiciaire en vue de perquisitions à effectuer chez les inculpés, de confrontations, ou même de mesures administratives.

Il passe ainsi au Dépôt une moyenne journalière de 140 détenus extradés ou recherchés.

Il se produit enfin une dernière série de mouvements à l'occasion de la conduite des détenus dans le service de l'anthropométrie, attenant au Dépôt.

Tous les matins, le service de la permanence met à la disposition du service de l'identité judiciaire une liste, dite « feuille de permanence » sur laquelle est enregistré l'état-civil des détenus au fur et à mesure de leur arrivée au Dépôt dans les 24 heures écoulées.

Ces mentions d'état-civil sont recopiées sur des bulletins d'extraction destinés au surveillant-chef du Dépôt. Celui-ci fait alors procéder à la remise des prisonniers qui sont immédiatement dirigés sur les locaux du service de l'identité judiciaire sous la conduite d'un garde républicain.

70 à 80 détenus sont en moyenne identifiés chaque jour.

D'un relevé, établi pour l'année 1925, il résulte qu'il est entré au au Dépôt 23.570 hommes, dont 20.893 venant de l'état de liberté et 2.667 des autres prisons, et 63.444 femmes, dont 4.303 venant du dehors, 1.179 venant de Fresnes et de Saint-Lazare pour le parquet, 4 passagères déposées par les établissement cellulaires, 2 justiciables de simple police (moins de 4 jours), 778 relevant de l'infirmerie spéciale, 54.526 filles soumises et insoumises venant de l'état de liberté, 2.652 filles provenant de Saint-Lazare après leur peine purgée. Total des entrées : 87.014.

La constatation de cet état de choses suggére une série de remarques et amène à se poser des q estions très différentes, suivant les points de vue qu'on envisage, les époques que l'on traverse, les besoins qu'on cherche à satisfaire ou les nécessités devant lesquelles il faut se plier.

A une époque d'aisance financière, qui correspondrait à un mouvement d'opinion favorable aux expériences pénitentiaires, on pourrait imaginer, en prenant pour point de départ l'infirmerie spéciale, de donner à cet organisme embryonnaire l'ampleur d'un laboratoire d'études criminologiques, et au triage mécanique des passagers du Dépôt, l'allure d'une ségrégation scientifique et rationnelle. C'est peut-être le résultat que l'avenir atteindra.

A une époque de resserrement et de simplification, on peut se demander si toute une catégorie de ces passagers ne pourrait être

dispensée de ce passage, et le Dépôt, sinon disparaître, du moins être ramené aux proportions beaucoup plus modestes d'une sorte de violon municipal. A quoi sert ce séjour de quelques heures qu'y effectuent tous les individus pour lesquels un mandat de dépôt ou d'arrêt a déjà été décerné et qui, automatiquement, seront transférés, presqu'aussitôt, à la Santé ou à Saint Lazare?

Pourquoi, dans le même ordre d'idées, les filles arrêtées sur la voie publique n'iraient-elles pas directement à Saint Lazare attendre qu'il soit statué sur un internement administratif qui n'a pas lieu sur écrou?

Voici le Dépôt qui sert pêle-mêle à contenir des extradés, qui pourraient peut-être attendre leur extradition là d'où ils viennent, des mineurs pour lesquels on souhaiterait qu'il y eut un centre de triage approprié, à côté des mendiants et des hospitalisés de Nanterre, qui ne sont évidemment pas à leur place dans un établissement de détention.

Il s'ensuit que la population du Dépôt est en partie constituée par des individus susceptibles de trouver place ailleurs, alors que ceux pour lesquels il sert à quelque chose y sont placés dans des conditions assez particulières sur lesquelles on reviendra.

En tout cas, le caractère disparate de cette population fait qu'il est assez difficile de déterminer quel est celui du Dépôt, puisqu'il sert tout à la fois d'annexe à des organismes pénitentiaires (les prisons de la Seine) judiciaire (le Palais de Justice) administratif (la Préfecture de Police) voire hospitaliers (l'hospice de Nanterre ou l'asile de Sainte-Anne).

C'est une situation que l'Inspection générale a très souvent fait ressortir, en se plaçant principalement, au point de vue des dépenses respectives qu'une ventilation rigoureuse des frais de séjour de cette population, qu'actuellement l'État supporte à lui seul, mettrait, concurremment avec la sienne, à la charge du Département de la Seine et de la ville de Paris.

C'est ainsi que le département devrait normalement acquitter les frais de séjour des vieillards arrêtés pour mendicité ou vagabondage et dirigés sur Nanterre, que leur peine soit expirée ou qu'ils ne soient pas déférés au parquet. Il en est de même, pour les aliénés autres que ceux venant des prisons et les enfants non inculpés, mais remis à l'assistance publique ou rendus à leurs familles.

Quant à la Ville, elle devrait solder les dépenses des filles soumises arrêtées pour infraction à la police des mœurs ou envoyées de Saint-Lazare après punition, pour la visite sanitaire, et encore celles des individus sans ressources à rapatrier dans leurs départements d'origine.

Un tableau comparatif du nombre de ces journées de passagers et de ces dépenses a été dressé par un Inspecteur général en 1922, d'où il résulte que le nombre des journées incombant à l'État se serait élevé à 39.974, contre 3.795 au département et 49.259 à la ville.

Toutefois, le chiffre des dépenses respectives n'aurait pas correspondu à ces écarts, tout au moins en ce qui concerne la ville de Paris, car en fait les filles soumises se nourrissent à leurs frais et ne donnent pas lieu à dépenses. Il ne s'en suit pas moins que la charge de l'Etat serait réduite.

C'est au contraire une charge financière très lourde qu'assume l'État à *Saint-Lazare*, où une situation analogue se retrouve, puisqu'à côté de la section judiciaire, comprenant les prévenues, accusées et condamnées à moins d'un an, toute la section administrative et le service d'hospitalisation et de traitement des vénériennes, est constitué par un effectif qui devrait échapper disciplinairement et pécuniairement à l'administration des prisons. Cette situation est trop connue pour que l'Inspection générale insiste.

La section judiciaire, dite première section, renferme: les femmes prevenues et les accusées, les femmes condamnées jusqu'à un an, les nourrices condamnées à plus d'un an et qui sont autorisées à y subir leur peine jusqu'au moment où leur enfant aura atteint l'âge de quatre ans, les femmes qui purgent une peine de simple police.

Si la section administrative est nettement séparée de la section judiciaire, la sélection des détenues au sein de cette section est insuffisante. Les prévenues sont bien à l'écart des condamnées, mais, chez ces dernières, la sélection consiste uniquement à distinguer les filles soumises des autres condamnées, qu'elles soient primaires ou récidivistes.

Ce reproche disparaîtra quand les condamnées de Saint-Lazare seront transférées à Fresnes.

Un quartier spécial, d'autre part, est affecté aux nourrices.

La deuxième section comprend: les filles en carte punies et les filles en carte malades. Les filles reconnues atteintes de syphilis sont traitées à l'infirmerie de cette section.

La moyenne de la population détenue à Saint-Larare est: pour les femmes de la première section: 366; pour les filles de la deuxième section: 200.

La *Santé* renferme les catégories de détenus suivantes: des prévenus; des condamnés à des peines inférieures à un an qui sont employés au service général de la prison; des condamnés de simple police; dans un quartier spécial, des dettiers, des condamnés politiques; au quartier de grande surveillance, des condamnés à mort (moyenne de la population 1.100 détenus.)

Pendant la guerre, des détenus militaires en prévention de conseil de guerre furent également incarcérés à la Santé.

La *Conciergerie* ou maison de justice pour hommes renferme: 1° les condamnés du ressort de la Cour d'appel de Paris, ayant fait appel du jugement; 2° les accusés qui doivent passer aux assises de la Seine.

La moyenne de la population est de 120 détenus.

Quant à *Fresnes*, ses prisons ne devaient recevoir que des hommes, savoir:

Au grand quartier, les condamnés à des peines de moins d'un an et un jour; les condamnés à des peines dépassant un an et autorisés à subir leur peine en cellule; les condamnés à des peines de simple police; les contraignables.

Au quartier de transfèrement: les condamnés à des peines d'emprisonnement de plus d'un an et un jour qui doivent les subir dans les maisons centrales; les réclusionnaires, les relégués, les condamnés aux travaux forcés, en instance de transfèrement.

A l'infirmerie centrale: les prévenus et condamnés (hommes) de toutes catégories.

Mais, depuis, certaines modifications sont intervenues. Les peines de simple police et les condamnations pour dettes ne sont plus subies à Fresnes, mais à la Santé. Au grand quartier, en outre des catégories qui précèdent, sont placés, par application des dispositions du décret du 18 septembre 1925, des condamnés aux travaux forcés. Au premier septembre 1926, le nombre total des détenus était de 1,059.

Quant au quartier de transfèrement, il ne reçoit plus d'hommes. Depuis le 30 mai 1902, il renferme des femmes condamnées autorisées à subir leur peine en cellule et des mineures prévenues.

Au 1er septembre, il contenait 43 femmes et 61 mineures.

Les détenus de Fresnes, dont la peine est expirée, sont amenés en voiture cellulaire à la Santé, le jour de leur libération et mis en liberté.

Les détenus à transfèrer en province sont conduits par les voitures de Fresnes en gare de Massy-Palaiseau d'où le service des transfèrements cellulaires les dirige sur leur destination pénale.

Les condamnés aux travaux forcés sont dirigés sur le dépôt de Saint-Martin-de-Ré à l'époque de départ des convois.

La concentration à Fresnes des condamnés aux travaux forcés avant leur départ pour le dépôt de l'île de Ré, résulte des dispositions du décret du 18 septembre 1925, article 1, qui a prescrit de les astreindre au régime cellulaire. Leur maintien dans les maisons de justice, ou leur transfèrement dans les maisons centrales devenait impossible. Cette situation offre toutefois de sérieux inconvénients, tant au point de vue de l'utilisation des locaux de Fresnes pour cette population, qu'au point de vue disciplinaire. On ne voit pas bien, par ailleurs, au point de vue pénal, ce que peut gagner à la mise au régime cellulaire un effectif destiné à être embarqué pour la Guyane.

Aussi bien l'inspection générale souhaiterait que cette disposition cessât d'être maintenue en vigueur.

La *Petite-Roquette* contient un ensemble de détenus mineurs, non pas au sens pénal mais au sens civil, c'est-à-dire, âgés de moins de vingt et un ans et non de moins de dix huit ans.

Cette situation serait très regrettable si la Petite-Roquette n'était pas cellulaire.

L'Administration centrale a bien envisagé dernièrement de transférer à la Santé, où leur place est plus indiquée, les prévenus majeurs de dix-huit ans. Mais la Santé elle aussi manque de locaux disponibles. D'ailleurs l'amélioration consisterait uniquement, pour ces détenus; dans un moindre inconfort, en décongestionnant la Petite-Roquette qui souffre, à certains moments d'encombrement. Plusieurs cellules sont doublées, leur exiguité seule empêche qu'on les triple !

Mais au point de vue pénitentiaire, il resterait toujours, à la Petite-Roquette, le contact, avec des mineurs de dix-huit ans, d'une portion d'individus ayant dépassé cet âge : les condamnés qui, eux, sont destinés à purger leur peine à la Petite Roquette pour alimenter l'effectif des services généraux. Si bien que, si cette réforme était réalisée, au fur et à mesure que ces condamnés auraient achevé leur peine, on devrait, pour combler les vides, rechercher à la Santé les condamnés de dix huit à vingt et un ans qui, après y avoir séjourné comme prévenus, viendraient subir leur peine à la Petite-Roquette pour être utilisés au service général.

Les détenus de la *Petite-Roquette* peuvent se classer en six catégories :

1° Les prévenus et accusés mineurs de treize à seize ans et de seize à dix huit ans ;

2° Les mineurs de dix huit ans acquittés comme ayant agi sans discernement et envoyés en colonie pénitentiaire (en attendant leur transfèrement à la colonie) ;

3° Les mineurs de seize ans condamnés à une peine d'emprisonnement de plus de six mois mais n'excédant pas deux ans, qu'ils doivent subir dans une colonie pénitentiaire) en attendant leur transfèrement) [article 4 de la loi du 5 août 1850].;

4° Les mineurs de seize à dix-huit ans condamnés à une peine de prison de moins d'un an et qui doivent subir leur peine à la Petite-Roquette ;

5° Les enfants enfermés par voie de correction paternelle ;

6° Les adultes de dix huit à vingt et un ans prévenus ou condamnés à une peine de moins d'un an et un jour de prison.

L'effectif de la population de la Petite-Roquette était à la date du 1er novembre 1926, de 401 détenus se décomposant comme suit :

100 condamnés à moins d'un an ;
10 — à un an ;
25 pupilles ;
7 corrections paternelles ;
258 prévenus ;
1 dettier.

Parmi ces prévenus de la Petite-Roquette, il y a lieu d'appeler l'attention sur la situation des mineurs inculpés de vagabondage par application de la loi de 1921.

Cette catégorie d'enfants est assez nombreuse. En janvier 1926, il n'est pas entré moins de 42 mineurs poursuivis pour vagabondage à la Petite-Roquette. Il en a été noté, un jour dudit mois, 30 sur un total de 118 prévenus.

L'Inspection générale n'entend pas, au cours de ce rapport examiner les conséquences de la loi de 1921 ; soulever la question de savoir si la situation de ces enfants, l'apparente aux cas délictueux sanctionnés par la loi de 1912, plutôt qu'aux états misérables auxquels pallient les lois de 1889 et 1904 ; s'il convenait d'assimiler à un délit le vagabondage des mineurs, tout au moins quand il ne s'accompagne pas d'exercice de métiers prohibés ou de prostitution et si c'était bien devant le tribunal répressif qu'il fallait faire comparaître ces inculpés.

La question qui l'a préocupée, puisqu'aux termes de la loi de 1921 c'est au juge répressif que ces enfants sont déférés et, jusqu'à nouvel ordre, à la Petite-Roquette, établissement pénitentiaire, qu'ils sont préalablement conduits, est de savoir si cette administration doit se borner a en assurer la garde en se désintéressant du sort des poursuites ou si elle ne doit pas s'efforcer d'aider la justice.

Sans doute, le juge applique les procédés d'instruction de la loi de 1912 et même de celle de 1897. Il fait porter son enquête sur les faits, puis sur les motifs du vagabondage et sur la situation sociale de l'enfant, sur sa famille. De leur côté, il est possible que les patronnages, en vue d'en réclamer ou non la garde, se livrent à des recherches impartiales. Mais, au cours de cette procédure, l'Inspection générale estime qu'il serait regrettable que l'Administration pénitentiaire demeurât simplement passive.

C'est pourquoi elle a suggéré que le directeur de la Petite-Roquette et, à côté de lui, l'instituteur, prennent le soin d'interroger tous les inculpés, de leur constituer un dossier complet, de vérifier dans la mesure du possible leurs déclarations, de correspondre avec leur famille, de les recevoir au besoin, enfin d'apporter non pas au tribunal, mais si possible au juge d'instruction, tous les éclairsissements désirables pour lui permettre de statuer en toute connaissance de cause et abréger le séjour des mineurs en détention.

Il va sans dire que la situation est la même pour les filles mineurs prévenues et conduites à Fresnes.

Or, l'Inspection générale a constaté à cet égard, malgré la bonne volonté d'un directeur loin d'être secondé par les représentants des patronages, une série de lacunes qu'il a fallu combler. D'abord, le directeur ne disposait que de sommes insuffisantes pour affranchir la correspondance des enfants, qui, entrant à la Petite-Roquette sans le moindre argent, demandent à écrire à leur famille. Or, cette formalité doit être immédiate, ne serait-ce que pour mettre au courant ces familles qui ignorent souvent le sort de leurs enfants.

Le directeur, de son côté, devait pouvoir correspondre avec elles plusieurs fois si c'est nécessaire, consulter aux besoin les maires sur la situation de ces familles. Ce point paraît assez simple, et a été réglé par l'Administration centrale conformément à ces suggestions.

Mais il faut aller plus loin. Les circulaires relatives à la confection des fiches (1905, 1907) dont la dernière, de 1922, a trait à l'examen médical, bien que celle-ci indique que cet examen doit porter sur tout mineur conduit dans une maison d'arrêt, s'interprétent comme n'édictant cette formalité qu'après le jugement définitif de l'enfant s'il est confié à l'Administration pénitentiaire.

L'examen des fiches pour les enfants prêts à partir en colonie a révélé de grandes lacunes. On n'y trouve ni au point de vue médical, ni au point de vue moral aucun des renseignements essentiels qu'elles devraient contenir. Il y a plus encore. C'est surtout avant le jugement que cet examen et la confection de ces fiches, autrement dressées, seraient désirables puisqu'ils serviraient précisément à éclairer le juge sur le parti qu'il a à prendre.

Ainsi serait donné partiellement satisfaction au vœu du Conseil supérieur de l'Assistance publique émis en 1923, tendant à ce que, pendant l'instruction et par les soins de l'Administration, les mineurs traduits en justice soient l'objet d'un examen aussi complet que possible à tous points de vue et d'une enquête minutieuse.

Sans doute ce palliatif est loin d'équivaloir à la création de centres de triage tels que les a préconisés l'Inspection générale, mais il constitue un minimum indispensable, surtout si l'on considère les conditions déplorables dans lesquelles les enfants, tributaires de la loi de 1921, sont gardés à la Petite-Roquette, et les défectuosités de tout ordre qui ont été, plus haut, signalées.

Ainsi qu'il a été précédemment exposé, l'Inspection générale déborderait le cadre qu'elle s'est tracé, si elle consacrait d'amples développements aux questions criminologiques sur lesquelles l'examen de la population pénale des prisons de la Seine peut amener à réfléchir.

Il lui a paru toutefois intéressant, à défaut de commentaires étendus, de dresser quelques documents statistiques qui montreront à certaines époques de l'année 1926, comment se décomposait la population pénale de ces prisons sous le rapport de l'âge, de l'origine, de l'état-civil, de la nationalité, des professions et aussi élément de documentation qui présente quelque nouveauté, au point de vue de la proportion des prévenus ayant bénéficié d'un acquittement ou d'un non-lieu par rapport aux condamnés, puis de celle des condamnés primaires par rapport aux récidivistes, enfin de celle des condamnés récidivistes ayant été antérieurement soumis à l'emprisonnement cellulaire.

Sous le rapport de l'âge des individus incarcérés, on trouvait en juillet 1926, à Saint-Lazare, et en novembre 1926, à la Santé et à Fresnes, les effectifs suivants :

	ADULTES			FEMMES
	SANTÉ	FRESNES	SAINT-LAZARE	FRESNES
18 à 21 ans	»	74	44	4
21 à 25 —	191	287	31	8
25 à 30 —	296	266	46	9
30 à 40 —	354	241	68	14
40 à 50 —	124	129	51	4
50 ans et au dessus	56	62	27	4
EFFECTIF TOTAL	1.021	1.059	267	43

Mineurs.

ÂGE	MINEURS — PETITE-ROQUETTE	MINEURES — FRESNES
13 à 14 ans	5	
14 à 15 —	7	
15 à 16 —	24	64 (1)
16 à 17 —	57	
17 à 18 —	107	
18 à 21 —	211	4
EFFECTIF TOTAL	471	68

(1) Dans les 64 mineures détenues à Fresnes, sont comprises les mineures de 13 à 18 ans.

Origine géographique.

	POPULATION MASCULINE			POPULATION FÉMININE		
					FRESNES	
	SANTÉ	FRESNES	PETITE-ROQUETTE	SAINT-LAZARE	Femmes.	Mineures.
Paris	225	235	198	46	3	13
Seine	75	85		30	6	14
Nord	97	71	28	21	4	7
Est	63	101	33	34	5	9
Ouest	81	127	41	44	5	11
Centre	79	124	30	42	6	11
Midi	80	52	12	13	2	»
Colonies	70	85	12	1	»	»
Étranger	251	179(1)	7	36	5	3

(1) Décomposition d'un effectif de 198 étrangers constaté à Fresnes en mars 1926 : 38 polonais, 25 espagnols, 23 italiens, 21 belges, 13 russes, 9 portugais, 8 suisses, 9 tchécoslovaques, 9 luxembourgeois, 5 grecs; 4 argentins, 4 allemands, 3 hongrois, 2 hollandais, 2 roumains, 2 arméniens, 1 syrien, 1 américain, 1 persan, 1 danois, 11 sujets des protectorats français.

Origine urbaine ou rurale.

	POPULATION MASCULINE			POPULATION FÉMININE		
					FRESNES	
	SANTÉ	FRESNES	PETITE-ROQUETTE	SAINT-LAZARE	Femmes.	Mineures.
Urbaine	624	696	316	100	17	44
Rurale	397	333	95	139	19	24

A noter que la proportion des urbains sur les ruraux, très supérieure chez les hommes, se trouve renversée chez les femmes.

État civil.

CATÉGORIE	SANTÉ	FRESNES	SAINT-LAZARE	FRESNES	
				Femmes.	Mineures.
Mariés	424	263	65	11	1
Célibataires	480	702	172	25	67
Vœufs	58	71	20	»	»
Divorcés	59	23	10	»	»

Classification professionnelle.

PROFESSIONS	SANTÉ	FRESNES	PETITE-ROQUETTE	SAINT-LAZARE	FRESNES	
					Femmes.	Filles.
Cultivateurs	83	64	»	2	2	»
Employés	278	118	83	112	11	2
Ouvriers	376	598(1)	262			36
Commerce et industrie	62	148	»	15		»
Domestiques	57	3	»	67	7	22
Fonctionnaires	7	11	»	»	»	»
Artistes	26	8	4	2	»	1
Sans profession.	132	19	62	28	8	7
Ménagères	»	»	»	26	»	»
Filles publiques.	»	»	»	12	5	»

(1) Décomposition d'un effectif de 463 ouvriers constaté à Fresnes en mars 26 : 95 mécaniciens, 45 ajusteurs, 22 électriciens, 20 monteurs, 28 maçons, peintres, 25 menuisiers, 20 terrassiers, 15 charretiers, 20 chauffeurs, plombiers, 10 serruriers, 8 couvreurs, 7 chiffonniers, 3 coiffeurs, 1 manœuvre.

La décomposition des effectifs ci-dessus au point de vue des motifs des inculpations et condamnations était la suivante :

INFRACTIONS	SANTÉ	FRESNES	PETITE-ROQUETTE	SAINT-LAZARE	FRESNES	
					Femmes.	Filles.
Violences	84	84	»	15	3	»
Homicides.....	38	91	7	5	»	»
Vols et recels...	501	499	239	141	23	14
Escroqueries....	89	47	25	17	»	1
Faux	30	8	»	1	»	»
Abus de confiance	124	92	»	20	3	4
Vagabondage et Mendicité.....	51	65	64	14	1	34
Exercice du métier de souteneur.	»	9	»	»	»	»
Outrages publics à la pudeur...	41	24	8	6	»	»
Viols	»	11	»	»	»	»
Abandons de famille.	»	8	»	2	»	»
Avortements....	»	7	»	5	1	»
Fraudes	»	13	»	»	»	»
Trafic de stupéfiants.	»	»	»	2	»	»
Outrages et Rébellion aux agents....	2	14	»	11	»	»
Interdiction de séjour	19	51	39	25	3	»
Expulsions	17	38	»	3	»	»
Incidents à liberté surveillée.	»	»	29	»	»	15

Détention préventive.

La Santé : 10 premiers mois de 1926.

10.769 inculpations ont abouti à des condamnations.
224 — — à des ordonnances de non-lieu.
118 — — à des acquittements.

Durée des condamnations.

PEINE	SANTÉ (1)	FRESNES	SAINT-LAZARE
1 mois	42	54	18
1 à 3 mois	79	193	86
3 mois à 1 an.....	160	431	101
Plus d'un an.....	29	370	22

(1) Il s'agit de condamnés maintenus à la Santé pour les besoins du service général.

Situation des Récidivistes.

CATÉGORIES	SANTÉ	FRESNES	PETITE-ROQUETTE	SAINT-LAZARE	RESNES — Femmes.
Primaires	96	386	243	82	16
Récidivistes :					
1 condamnation.....	206	85	99	50	4
2 condamnations.....	107	67	51	42	2
3 condamnations et au-dessus.....	179	198	18	93	8

Récidivistes ayant subi leur première condamnation en cellule :

Santé ..... 344 sur 492
Fresnes..... 222 — 450
Saint-Lazare..... 26 — 185
Fresnes (femmes)..... 6 — 36

CHAPITRE V

Régime intérieur. — Discipline

Certaines des observations ci-dessus relatives à l'aménagement des locaux ou aux conditions de service du personnel de surveillance ont une répercussion directe sur l'emploi du temps des détenus, sur le régime intérieur des prisons de même que sur la discipline. C'est ainsi que la restriction des heures de service, quand elle n'a pas sa contrepartie dans l'augmentation du personnel, a pour effet de réduire la durée de la journée active des détenus et répercute sur le travail, les soins d'hygiène et les promenades. Le système des roulements échelonnés prolonge les heures de carence de l'effectif affecté à la surveillance et en entraîne le relâchement. Quant aux locaux, point n'est besoin de le rappeler, ils ont une influence primordiale sur le fonctionnement du régime pénal et sur la discipline.

A ces points de vue, l'Inspection générale a été amenée à regretter, — observation commune à l'ensemble d'ailleurs des établissements pénitentiaires — l'heure de *lever* tardive et l'heure du *coucher* précoce des détenus.

Il convient d'ailleurs de noter que les prescriptions de la circulaire de 1920 qui ont fixé ces heures, pour le lever à 6 h. 30 en été et 7 heures en hiver, pour le coucher à 19 en semaines et 18 heures le dimanche, sont en fait presque partout transgressées dans les prisons de la Seine et souvent dans un sens restrictif. C'est ainsi qu'à la Santé le réveil a lieu à 7 h. 30 été comme hiver, et le coucher à 18 heures en semaine et 17 heures le dimanche. Il en est de même à la Petite Roquette. A Saint-Lazare, le lever comme le coucher des détenus a lieu en plusieurs séries. Le premier commence à 6 h. 30, le second s'effectue entre 18 h.30 et 19 h. 30.

A Fresnes, au contraire, les heures de lever et de coucher, plus normales sont 6 heures du matin et 19 h. 30 le soir.

Les heures de *repas* sont défectueuses, non seulement au Dépôt le matin à 8 h. 30 où elles s'expliquent par les nécessités des transferts à l'instruction et les divers mouvements dont cet établissement est le théatre, mais à St Lazare où les repas du matin, pris par groupes, commencent à 8 h. 15 pour se terminer à 9 h. 30, ceux du soir de 14 h. 15 à 16 h. 15. Ailleurs ils ont lieu à 9 h. et 16 h., conformément au réglement qui n'a pas été modifié sur ce point, à l'inverse des maisons centrales.

Les *promenades* sont en général très courtes. Au Dépôt elles durent 1/4 d'heure et n'y vont que les extradés. A la Santé, elles ne durent qu'une demi-heure et elles sont facultatives. A Saint-Lazare elles durent tantôt une 1/2 heure, tantôt 3/4 d'heure, deux fois par jour. L'ordre de service du Directeur de la Petite Roquette qui prévoit l'emploi du temps des détenus, se borne à indiquer que les promenades ont lieu chaque jour, matin et soir, alternativement par étage et par division, la journée durant, en dehors

des heures de repas, sans prévoir leur durée. A Fresnes, elles durent une heure, conformément au règlement.

Les services *d'hygiène* sont partout défectueux, sauf au Dépôt et à Fresnes. A la Santé il n'est pas donné de douches. A Saint-Lazare et à la Petite-Roquette les installations de toilette sont déplorablement rudimentaires. Ce point a déjà été signalé.

Les prescriptions relatives à la *correspondance* n'ont pas été partout observées. Par circulaire du 10 janvier 1926, l'Administration centrale a dû préciser notamment que les correspondances avec les parlementaires ne sauraient être assimilées à celles destinées aux autorités administratives et judiciaires et ne pouvaient être envoyées à leurs destinataires qu'après autorisation.

La lecture de la correspondance n'est pas faite partout avec tout le soin désirable. On objecte la pénurie de personnel. Cette raison, d'ailleurs regrettable, n'est plausible qu'à la Santé, maison à très gros effectif de prévenus autorisés à écrire tous les jours.

Les heures et jours de *visites* sont règlementés très différemment suivant les établissements. Elles ont lieu à la Santé de 13 h. 30 à 16 heures les lundi, mercredi, vendredi et samedi. Ce dernier jour est réservé aux condamnés et aux prévenus ayant obtenu des permis de faveur. A Saint-Lazare, les mercredi et dimanche, de 11 à 13 heures pour les prévenues, le jeudi et le dimanche pour les condamnées. Des parloirs de faveur sont autorisés le samedi pour les prévenues, le dimanche pour les condamnées. A la Petite-Roquette, les visites ont lieu tous les jours, mais chaque détenu n'a droit de recevoir que deux visites par semaine. Les jeunes gens en correction paternelle ne peuvent être vus que le jeudi.

A Fresnes, les visites ont lieu les jeudi et dimanche de 13 à 16 heures.

Les *parloirs* sont presque partout mal installés. A la Conciergerie, cellulaire, les détenus peuvent voir leurs voisins. Partout ailleurs, ils sont trop rapprochés et il est impossible aux surveillants d'individualiser les conversations.

D'autre part, certaines enquêtes spéciales ont révélé que les autorités compétentes n'apportaient pas toujours un discernement heureux dans l'octroi des permis de visites, notamment à Saint-Lazare et à Fresnes. Dans ce dernier établissement, la présence des forçats a amené au parloir une population souvent très inquiétante et des scènes de désordre ont été sur le point de se produire. Il a fallu recourir au renfort d'un personnel de police pour accentuer la surveillance.

D'une façon générale, la *discipline* est assez médiocre dans les prisons de la Seine. A la Santé ce n'est un secret pour personne qu'on se livre à toutes espèces de trafic. La présence de commissionnaires extérieurs, dont il sera parlé ci-après, n'y est vraisemblement pas étrangère. Le chiffre des punitions y est élevé, près de 800 dans les dix premiers mois de 1926.

A Fresnes, il a été constaté également un assez grand nombre de punitions, ce qui devrait être rare dans un établissement cellulaire de condamnés. Les détenus ne veulent pas se rendre compte qu'en échange de bénéfice du quart et des avantages de l'isolement, quand il est de courte durée, on exige d'eux l'absence totale de contact.

A Fresnes, on porte le capuchon prévu au règlement des prisons cellulaires. Or, les communications entre détenus n'en sont pas moins fréquentes ; non seulement des billets parviennent à être glissés, mais il n'est pas rare de surprendre des détenus à utiliser tous les appareils mis à leur portée, tels que les tuyaux de ventilation, pour communiquer entre eux.

A la Petite-Roquette, où les punitions les plus fréquentes sont le pain sec, on trouve 287 punitions de cellule dans les dix premiers mois de 1926.

A Saint-Lazare, il a été constaté que les Sœurs n'envoyaient pas toujours au prétoire les détenues qui méritent une punition. La surveillante des cellules ignorait si le temps passé en prévention en cellule comptait pour la peine. Si les Sœurs présentent sous bien des rapports des garanties considérables, et si leur concours est par certains côtés des plus précieux, elles ont parfois des conceptions un peu particulières en matière de discipline.

A Saint-Lazare, trop de lacunes de bonne tenue se constatent dans certains locaux, notamment chez les nourrices. Plusieurs d'entre elles, ainsi que leurs enfants, méritent d'être surveillées sous le rapport de la propreté. A cet égard, l'Inpection générale a été frappée qu'on ne soit jamais certain que l'enfant qu'elles ont, s'il n'est pas né à Saint-Lazare, soit bien le leur. Aucun renseignement n'est pris. Or, il serait fort simple d'écrire à l'officier d'état-civil du lieu de naissance, qu'indiquerait la mère, et de se faire envoyer un extrait de naissance.

A Saint-Lazare également, on avait renoncé, sous prétexte d'économie, au *port du costume pénal* par les condamnées. On assistait à la plus facheuse diversité de toilettes, et aux plus contestables assauts de coquetterie. Cette situation, à la demande de l'Inspection générale, a pris fin et le règlement est désormais observé.

Il en est de même, dans cet établissement, du *prêt des livres* de la bibliothèque, qu'on avait aboli, disait-on, parce qu'on les détériorait. Il faut surveiller les détenues, punir celles qui dégradent les fournitures, mais non pas suspendre l'application d'une mesure formellement prévue au règlement.

Il n'est fait nulle part *d'école*, sauf à la Petite-Roquette (3 heures par jour). Il est vrai qu'elle n'est pas prescrite dans les établissements cellulaires. Il y a pourtant à Fresnes près de 100 détenus illétrés. A Saint-Lazare, les Sœurs consacrent certaines heures par jour à la lecture.

Il n'est prévu nulle part, sauf à la Petite-Roquette, de système de *récompense*. Dans cet établissement, le directeur a cru pouvoir

permettre, à titre de récompense, l'usage du tabac aux condamnés adultes. Cette initiative est en somme conforme au vœu exprimé par la Commission de réforme pénitentiaire, tendant à faire de l'usage du tabac, jusqu'ici limité aux prévenus, au moins une récompense accessible aux condamnés.

Dans un ordre d'idées voisin, en ce qui concerne les prévenus, soit de passage au Dépôt, soit en détention à la Santé et à Saint-Lazare, un rapport d'Inspecteur général a rappelé une question qui avait été laissée en suspens depuis la guerre. C'est celle de *la pistole*. Non seulement à Saint-Lazare et à la Santé, le régime de la pistole suspendu depuis cette époque, n'avait pas été rétabli, mais au Dépôt, où fonctionnait encore ce régime chez les femmes, les tarifs étaient restés ce qu'ils étaient à cette époque : 0 fr. 40 le premier jour, 0 fr.20 pour les autres. Or, c'est là un tarif qui ne rembourse même pas à l'Administration la dépense du blanchissage des draps prêtés aux pistoliers.

Sur la proposition de l'Inspection générale, l'Administration centrale a décidé, non seulement d'élever à 3 francs et 2 fr. 50 le tarif quotidien de la pistole, mais en outre d'utiliser à cette fin certaines cellules, d'une part au Dépôt (quartier des hommes) d'autre part à la Santé et à Saint-Lazare. C'est, ici encore, une source de recettes pour le Trésor, celle-là parfaitement conforme au règlement et qui n'est pas négligeable. S'il fonctionnait une moyenne de 20 cellules de pistole dans chacun de ces établissements au tarif de 2 fr. 50, c'est une recette de 54.000 francs par an pour le Trésor.

Le *culte* est assuré dans toutes les prisons de la Seine dans les conditions réglementaires et en tenant compte de la circulaire de décembre 1924, qui a accentué le caractère facultatif des pratiques cultuelles. A noter toutefois que dans quelques établissements, certains ministres des cultes ou même des délégués de patronage, ont eu quelque tendance à distraire les détenus de leurs occupations normales, en dehors des heures et jours prescrits. Cette situation a semblé à l'Administration centrale de nature à l'inciter, par une circulaire du 25 février 1926, à rappeler l'interdiction des interruptions de travail pour cet objet.

Il y aurait lieu de noter, pour clore ce chapitre, que l'Inspection générale a toujours regretté l'insuffisance des systèmes de fermeture des cellules et peut-être, dans les établissements cellulaires, le défaut de fréquence des coups d'œil des surveillants à travers les judas.

Aussi, on constate un trop grand nombre d'évasions ou de suicides.

C'est à la Santé, que la liste est la plus longue. On trouve comme évasions : 5 en 1920 ; 1 en 1921, 1924, 1925 et 1926, 10 tentatives en 1920, 2 en 1921, 1 en 1923 1 en 1924 et 3 en 1926. Comme suicides : 2 en 1920 ; 3 en 1921 et 2 tentatives, 3 en 1922 et 3 tentatives ; 2 en 1923 et 3 tentatives ; 3 en 1924 et 2 tentatives ; 1 en 1925 et 3 tentatives ; 2 en 1926 et 13 tentatives.

CHAPITRE III

SERVICE SANITAIRE

Les constatations effectuées par l'Inspection générale ayant trai à l'organisation du service médical dans les prisons de la Seine n'appellent pas de longs développements, car, sur les deux principaux établissements où fonctionnent des services importants, l'un, *Fresnes* ne soulève pas de critiques sévères, l'autre, la section administrative de *Saint-Lazare* peut être considérée comme à l'écart des rouages pénitentiaires à proprement parler.

On pourrait en dire autant de l'infirmerie spéciale du *Dépôt*, ouverte à une série d'individus qui n'ont pas nécessairement affaire avec la justice : (malades en séjour provisoire, en vertu de l'article 19 de la loi du 30 juin 1838, mis en observation, par mesure administrative, de sujets dont l'état mental compromettait l'ordre public ou la sûreté des personnes). Toutefois, les critiques que soulève son fonctionnement, dans ses locaux actuels, lesquels ont un caractère pénitentiaire, ont fait un devoir au Comité des Inspecteurs généraux de ne point se désintéresser des suggestions, maintes fois préconisées, concernant le transfert et la réorganisation de ce service.

On peut d'ailleurs considérer, étant donné le caractère de la population qu'il recueille, qu'il devrait n'avoir avec l'Administration des prisons que les contacts indirects qu'ont à l'heure actuelle, les asiles publics ou privés. Seuls les détenus proprement dits, devraient être tributaires d'organismes pénitentiaires, en cas d'aliénation mentale. Or, ces institutions n'existent pas et l'infirmerie spéciale du Dépôt n'offre aucun des caractères d'un asile d'aliénés criminels.

Ce n'est pas davantage un centre de triage et d'observation psychiâtrique, puisqu'on n'y conduit que les individus ayant, par des manifestations extérieures, appelé sur eux une attention qui, dans un centre d'examen conçu suivant les méthodes réalisées à l'étranger, se porterait sur l'ensemble de la population frappée de condamnation pénale ou même sous le coup de poursuites.

Au sujet de ces institutions, le présent rapport ne peut que se reporter à ceux qu'ont élaborés l'année dernière, M. le Dr Dequidt, inspecteur général et M. le Dr Paul, ainsi que M. le Profr Balthazar au nom de la Commission de réforme pénitentiaire.

Il reste que l'infirmerie spéciale du Dépôt, en dépit de la haute compétence de son personnel médical, ne dispose à l'heure actuelle d'aucun des moyens de dépistage ou de traitement que supposerait un rouage conçu selon l'une ou l'autre des formules ci-dessus esquissées. Les locaux sont insuffisants ; mal aérés, mal éclairés, dépourvus d'hygiène ; ils ne se prêtent à aucune action curative. C'est à peine si une salle de conférence, d'ailleurs exiguë, permet

l'étude et la présentation de certains sujets, ce qui, au surplus fait revêtir au Dépôt un rôle didactique que tout autre établissement remplirait mieux.

C'est pourquoi, l'Inspection générale verrait avec faveur la transformation de cet organisme et, de toute façon, son transfert en d'autres locaux, d'origine et de caractère hospitaliers.

Toutefois, tant que cette réforme ne sera pas accomplie, peut-être est-il inutile d'avoir au Dépôt un embryon d'infirmerie générale et d'y affecter un personnel d'auxilliaires, attendu que dans les cas d'urgence qui peuvent exiger des soins à donner à un passager du Dépôt, on pourrait utiliser les ressources de l'infirmerie spéciale.

L'organisation médicale de la *Santé* est évidemment sommaire puisqu'on n'y dispose que de deux cellules d'hospitalisation, et de deux autres affectées à la tisanerie et à la pharmacie. Aussi bien l'Administration centrale avait-elle envisagé de renforcer cet outillage et de constituer une véritable infirmerie dans cet établissement.

Sous les réserves que les cellules susvisées sont situées au quartier bas, c'est-à-dire dans la portion de l'établissement la moins bien pourvue de chauffage et d'éclairage, et qu'elles sont mal outillées sous le rapport des vidanges, l'Inspection générale ne considère pas qu'il y ait urgence et profit à procéder à cet égard, à une réorganisation de grande envergure.

Dans une prison cellulaire comme la Santé, rien n'empêche, en effet, de soigner dans leur cellule des individus malades, mais dont le transfert dans les cellules dites d'infirmerie ne serait pas indispensable. Au surplus, si des cas graves viennent à se produire, l'infirmerie de Fresnes reste ouverte, même à cette population de prévenus, et en fait, dans les dix premiers mois de 1926, 175 transferts à Fresnes ont été effectués, dont 34 syphilitiques et 11 tuberculeux.

Objecte-t-on que cette pratique est gênante pour les instructions en cours et les visites d'avocats? On peut répondre que les transferts à Fresnes ne doivent être effectués que dans les cas assez sérieux, où l'état de santé du malade justifie une interruption de ces démarches. Dans les autres cas, encore une fois, il suffirait d'isoler les malades ayant besoin d'être surveillés de plus près dans quelques cellules du quartier haut ou encore dans 2 ou 3 des meilleures cellules du rez-de-chaussée. Il y aurait intérêt à y grouper la zône médicale de l'établissement, comportant : cabinet du médecin et des experts, services antivénériens, pharmacie et tisanerie, chambre des surveillants malades. Ces quelques transformations réalisées, l'Inspection générale ne peut que déconseiller à l'Administration centrale d'entreprendre des dépenses plus importantes dans cet ordre d'idées.

L'infirmerie de *Fresnes* offre d'incontestables mérites au point de vue pénitentiaire et hospitalier. Aussi est-elle ouverte non seulement aux malades des prisons de la Seine, mais encore aux malades à opérer provenant des maisons centrales. En 1925,

sur 583 malades soignés à Fresnes, 226 étaient extraits des prisons de Paris et 36 des maisons centrales. Le service médical et chirurgical y sont bien organisés et le seraient mieux encore, le jour où il serait possible de les pourvoir — sans dépenses excessives — d'une installation radiologique. A ce propos, on peut rappeler, que pour un établissement national de bienfaisance de la région parisienne, l'Inspection a signalé une installation inutilisée. Y aurait-il matière à cession?

Quelques progrès seraient encore désirables quant aux points ci-après: aménagement des postes d'eau, amélioration du système des vidanges de certaines cellules, réfection des parquets ou leur remplacement par des carrelages ou revêtements imperméables et lavables (sujets atteints de maladies transmissibles), chauffe bains plus rapides et plus économiques que ceux dont on dispose actuellement, agrandissement du local affecté à la pharmacie, etc... Quoi qu'il en soit, dans leur ensemble, les locaux sont généralement bien compris et en suffisant état d'entretien.

En ce qui concerne le personnel, l'Inspection générale se borne à signaler à l'Administration centrale la situation défavorisée des internes sous le rapport des traitements et d'appeler son attention sur les inconvénients du roulement pour les postes d'infirmiers.

Les soins antivénériens feront l'objet d'un examen d'ensemble au cours de la tournée de 1927. L'Inspection examinera l'organisation générale et, au nombre des points qui doivent retenir l'attention, l'importance de la participation des infirmiers assistant le médecin aux soins médicaux proprement dits. On se bornera donc présentement à indiquer que le traitement antivénérien ne s'effectue à l'infirmerie que dans les cas spéciaux. Le traitement habituel de la syphilis, au contraire, a lieu pour les hommes, au prétoire, c'est-à-dire, dans un local sans aménagement spécial et où on ne dispose même pas de lits de repos. Si, pour la facilité de ce service, ou pour des raisons disciplinaires, on n'utilisait pas l'infirmerie — comme il serait rationnel à première vue — pour les soins à donner, il y a lieu, toutefois, d'indiquer que l'organisation à prévoir dans les quartiers pour le traitement courant ne saurait s'accommoder d'une façon durable de l'installation actuelle, trop rudimentaire.

Quand les projets de transfert des condamnées de *Saint-Lazare* à Fresnes seront réalisés, les services d'infirmerie qu'on y constate pour la population judiciaire feront évidemment l'objet d'un regroupement dans les locaux de Fresnes. Peut-être le maintien de quatre services distincts confiés à des médecins différents — qu'on rencontre à l'heure actuelle à Saint-Lazare — ne s'imposera-t-il pas. On relève en effet qu'à côté d'un service de médecine générale, l'infirmerie judiciaire de Saint-Lazare comprend un service de vénérologie, un service de triage, qui ne paraît être là que pour départager les malades à destination des deux autres services et enfin un service d'enfants. A ces services, auxquels collaborent trois internes, est annexé un laboratoire.

Un morcellement analogue constitue la caractéristique de l'infirmerie de la deuxième section (administratives) peut-être même plus accusé puisque le service médical s'y partage entre 5 médecins, 1 chirurgien et 5 internes.

A la première section, on a payé en 1926, 20.160 francs: 3 médecins à 3.000 francs, 1 à 1.500 francs et 3 internes à 3.220 francs. A la deuxième section, on paie 32.000 francs: 6 médecins à 3.000 francs, 1 à 1.200 francs et 5 internes à 3.200 francs. Le total s'élève à 52.460 francs.

Sur cette dépense, la seule observation qu'on puisse faire, c'est que les médecins, qui sont tous des personnalités éminentes du monde médical, se sont vu attribuer une indemnité bien faible et qu'ils ne demandaient pas, ce qui laisse supposer que leurs services, en raison de leur grand intérêt professionnel, eussent pu être gracieux; mais, qu'à l'inverse, les internes paraissent assez défavorisés avec leur indemnité de 3.220 francs (sans avantage en nature) bien qu'en fait, la fonction d'interne à Saint-Lazare ne constitue qu'un complément d'autres fonctions externes

Est-ce à cet état de choses qu'est dû l'incident qui s'est produit en janvier au cours d'une inspection? Une sœur est tombée malade à 6 heures du matin et il n'y avait pas d'interne de garde. La supérieure s'est vue obligée de sortir, à cette heure à la recherche de l'interne le plus proche! De toute façon, l'effectif important des internes, actuellement porté à 8, permet un service de garde irréprochable, à condition qu'on aménage convenablement une chambre d'interne.

Les mêmes considérations que ci-dessus s'imposent à l'égard de la *Petite-Roquette* dont la population de mineurs est appelée — l'Inspection générale le souhaite — à être transférée à Fresnes.

Toutefois, non seulement la Petite-Roquette, appelle en ce qui concerne les services d'infirmerie, (pas de salle de visite, chauffage par poêles dans les couloirs où les enfants se déshabillent) les mêmes critiques que l'ensemble de ses locaux, mais l'organisation du service médical elle-même y a paru à perfectionner. Les enfants demandent à être suivis au point de vue psychique et sanitaire, de beaucoup plus près que les adultes.

Ce n'est pas à deux visites par semaine des « portés malades » qu'on peut s'en remettre d'une pareille tâche. Il faudrait, notamment, organiser la confection systématique de fiches médicales, visant le triage des enfants nécessitant des observations et traitements spéciaux. Un interne, ou au moins un infirmier diplômé, devrait être à demeure, et un médecin spécialiste introduit à dates fréquentes pour l'examen psychiatrique.

Des incidents se sont produits au sujet d'enfants, qui ont quitté la Petite-Roquette à la suite de jugements intervenus, confiés à des patronages et qui y sont arrivés dans un état de santé qui démontrait qu'ils n'avaient pas été suivis d'assez près.

A cette question se rattache étroitement celle de l'hygiene corporelle et surtout de leurs soins de toilette. Avec l'installation dont dispose la Petite-Roquette, aucun résultat satisfaisant n'est escomptable. Le transfert à Fresnes de cette population devra s'accompagner d'une organisation sévère du service médical et des services de propreté et d'hygiène. Sous cette réserve, l'Inspection générale borne là ses critiques.

CHAPITRE VII

LE TRAVAIL

Il existe dans les prisons de la Seine, comme partout ailleurs, deux catégories de travaux, le service général, et les travaux industriels.

Les services économiques étant en régie, (v. infra) les détenus employés au service général travaillent pour le compte de la régie; toutefois, dans les prisons où l'alimentation des détenus est à l'entreprise, (Santé, Dépôt, Saint-Lazare, et Petite-Roquette,) la nourriture et le salaire des employés des cuisines sont à la charge de l'entrepreneur.

Quant aux travaux industriels, ils sont tous, à de très rares exceptions près (l'atelier de matelasserie de Saint-Lazare), exécutés pour le compte de confectionnaires.

Service général.

L'organisation du service général dans certaines prisons de Paris appelle quelques commentaires et critiques. Si à la *Conciergerie* et à la *Petite-Roquette*, les travaux du service général sont exécutés par des détenus dans des conditions normales, il n'en est pas de même au *Dépôt*, à *Saint-Lazare* et à la *Santé* où, de temps immémorial, il est fait appel à un personnel étranger à l'établissement, dans des conditions qui vont être précisées et qui ont paru à l'Inspection générale comporter de sérieux et multiples inconvénients. Cette situation, signalée à l'Administration centrale par les rapports particuliers, a fait l'objet de son examen, mais, si elle a pu prendre fin presque entièrement au Dépôt, elle ne paraît pas en voie de solution à Saint-Lazare ni à la Santé.

On trouvait en janvier 1926, au *Dépôt*, un personnel de 42 *auxiliaires hospitalisés*. L'origine en remonte à l'époque ou le département de la Seine utilisait dans les prisons ses hospitalisés de Nanterre. Cela pouvait alors se concevoir. Ces individus étaient à sa charge. Dans les prisons, on les faisait travailler, c'était tout profit. Mais il y a longtemps que les hospitalisés de Nanterre n'apportent plus le concours de leurs bras à cette prison. Néanmoins, la coutume d'avoir recours à un personnel extérieur n'a pas été abolie et, à défaut des indigents de Nanterre, on faisait appel à n'importe qui. Le motif juridique, c'est que les passagers du Dépôt sont dispensés de travail et qu'on a besoin d'hommes et de femmes pour le service général. La conséquence, c'est qu'on paie une main-d'œuvre médiocre, souvent suspecte, toujours versatile (29 mutations en décembre 1925, 6 dans les six premiers jours de janvier 1926) alors qu'il serait possible de s'en passer, en dirigeant sur le Dépôt des condamnés de la Santé ou de Saint-Lazare pour accomplir leur besogne. C'est ce qui se fait à la *Conciergerie* qui est, tout comme le Dépôt, un établissement où les détenus sont dispensés du travail.

Ces auxiliaires ont coûté, en 1925, 40.863 fr. 90 de frais d'alimentation à raison de 3 fr. 30 par jour payés à l'entreprise + 12.000 frs. de salaires (aux tarifs de 1 fr. 25 et 1 fr. 75) + les dépenses d'habillement, vestiaire et literie. C'est pour eux presque exclusivement que fonctionne au Dépôt une lingerie. Il faut aussi compter leur blanchissage, etc... . L'Inspection générale ne croit pas être au-dessus de la vérité en évaluant entre 65 et 70.000 francs le coût annuel de ce personnel, somme qui serait largement dépassée en 1927, à raison des relèvements du prix de la journée de l'entreprise alimentaire (v. infra).

Elle a estimé qu'on pouvait en faire l'économie par la suggestion ci-dessus et l'Administration centrale, adoptant son point de vue, a, en fait, supprimé la majeure partie de ces employés.

Si on laisse de côté la *Petite-Roquette*, où il n'y a qu'un seul auxiliaire employé aux écritures et difficilement remplaçable par un détenu, la question des auxiliaires hospitalisés est à *Saint-Lazare* beaucoup plus complexe et confuse qu'au Dépôt. Là il y a quelques hommes provenant vraiment de Nanterre. Quant aux femmes, ce sont pour la plupart d'anciennes filles publiques qui, si elles n'étaient pas employées comme auxiliaires, demanderaient probablement leur hospitalisation pure et simple, puisque Saint-Lazare, toujours de temps immémorial, pratique cette forme d'assistance à l'égard des filles qu'elle a souvent reçues à d'autres titres au cours de leur passé de galanterie. Certaines y sont depuis vingt et trente ans!

On trouvait, au début de 1926, à la première section, 15 hommes auxiliaires, 6 au service général extérieur (murs de ronde, escaliers, cave, etc...) 4 au greffe et à l'économat, 3 aux travaux de peinture, 1 à la menuiserie et 1 tonnelier.

On pouvait se demander pourquoi on n'employait pas ici des femmes détenues, puisqu'il s'agit de la section judiciaire et que tous les travaux du service général de la détention dans cette section (cuisine, dortoir, réfectoir, infirmerie etc...) sont effectués par des détenues.

Il a été objecté que les travaux de menuiserie, de peinture et de tonnellerie ne peuvent être faits par des femmes et qu'il est

également impossible de recruter pour les écritures du greffe et de l'économat un personnel féminin stable. D'autre part, les 6 employés du service général vont et viennent dans l'établissement en dehors de toute surveillance; on ne peut donc songer à les remplacer par des détenues.

Dans ces conditions, l'Administration centrale n'a pu réaliser, parce qu'il y avait pléthore,que la suppression de 2 des auxiliaires hommes sur les 4 employés à l'économat.

Passons aux auxiliaires femmes. Celles-ci sont à la deuxième section (administrative); on y trouve: à l'infirmerie 5 panseuses, 1 baigneuse, 1 cuisinière, 1 femme de laboratoire et 16 filles de salle; ensuite: 2 cuisinières, 2 baigneuses, 1 employée de magasin, 1 aux ateliers, 1 aux dortoirs, 1 au vestiaire, 1 aux cellules, 1 au guichet, 1 à la chapelle, 1 comptable, et 3 femmes dites d'ouvrage, soit au total 37 personnes réparties dans ces divers services.

Pourquoi ici, n'emploie-t-on pas des détenues? D'abord parce qu'il faudrait faire appel à des condamnées, les administratives étant dispensées de travail et qu'on craint le contact entre ces condamnées judiciaires et les détenues administratives; en second lieu, ici encore, à cause de leur surveillance qui serait hasardeuse, étant donné la liberté d'allure qu'ont les titulaires de ces emplois dans les locaux de l'établissement. Enfin, ajoute-t-on, pour toutes celles employées à l'infirmerie, parce que le personnel médical verrait avec inquiétude le remplacement de ses auxiliaires accoutumées, par de nouvelles venues non au courant. Si bien, que pour chacune des intéressées, à l'exception peut-être de 5 ou 6 d'entre elles, il existe l'une ou l'autre, et parfois plusieurs ensemble, de ces raisons de maintient.

Si l'on voulait discuter ce point de vue, on noterait qu'à l'infirmerie de la section judiciaire il y a bien des panseuses détenues et qu'il n'est jamais rien arrivé; au contraire,un rapport d'inspection signalait il y a deux ans, un accident survenu précisément chez les « administratives » du fait d'une panseuse hospitalisée. On peut ajouter que 16 filles de salle pour l'infirmerie, c'est peut-être beaucoup; d'autre part, que les auxiliaires des cuisines, des cellules, de la chapelle ,des ateliers, de même que les comptables, peuvent rester très façilement sous la surveillance constante des sœurs et échappent en tout cas à l'électivité des médecins; qu'enfin ceux-ci même (un de nos collègues en a eu l'écho) n'ont qu'une estime assez médiocre pour le personnel à leur service, fort loin de leur tenir lieu d'infirmières véritables.

Et comme, au total, ce personnel hospitalisé, hommes et femmes, soit 52 personnes, coûte au bout de l'an 62.000 francs d'alimentation et 12.000 francs de salaires, chiffre qui sera notablement dépassé en 1927 pour le motif ci-dessus, la question vaudrait la peine d'être approfondie. Au point de vue disciplinaire, il est inutile d'insister

sur les inconvénients de tous ordres qu'offre dans un établissement comme Saint-Lazare, la présence de cet élément étranger, recruté comme il a été dit, et en contact permanent avec les détenues.

En tout cas, l'Inspection générale a observé (v. infra) que parmi les auxiliaires hommes, il y en a au moins deux (les comptables) qui ne travaillent en fait que pour l'entrepreneur de la nourriture, (ce sont ceux qui font notamment les feuilles de cantine, etc...) et que c'est à l'entrepreneur de les prendre en charge, salaire et frais d'alimentation. Le total de ces frais se monte actuellement à 17 fr. 90 par jour, soit, par an, 6.533 fr. 50.

Même observation chez les femmes, pour 2 cuisinières payées moins (1 fr. 20), mais ici encore travaillant exclusivement pour le compte de l'entrepreneur.

Les auxiliaires au compte de la régie devraient donc, dès maintenant, être réduits de 4 unités, d'ou économie de 12.000 francs environ au tarif actuel. L'Inspection demande d'autre part, que pour les 5 ou 6 auxiliaires entièrement indépendantes des médecins et faciles à surveiller, on fasse, lors d'un prochain remplacement, l'expérience de détenues. On verra le résultat obtenu, quitte, il est facheux, à y renoncer.

A la *Santé*, les travaux du service général proprement dit, sont exécutés par des détenus condamnés, conservés tout exprès dans cette maison d'arrêt pour parer à ces services.

Par contre, si la question des auxilaires ne se pose pas, il y en a une autre qui est particulière à cette prison et qui est peut-être plus inquiètante, c'est celle des *commissionnaires*.

Il y a toujours eu à la Santé, maison de prévenus, des commissionnaires chargés des commissions des détenus pour le dehors (apport de vivres, de paquets de linge, de livres, etc...).

Au temps de la régie, ces commissionnaires, au nombre de 6, avaient pour seul rôle d'apporter les vivres du dehors et les paquets de linge. La cantine qui fonctionnait en régie était desservie par les détenus du service général.

Par vivres du dehors, il fallait entendre, d'une part, les portions servies par un restaurateur, d'autre part, les paniers d'aliments, dits d'assistance, que les familles étaient autorisées à apporter, conformément au réglement, jusqu'à la porte de la détention. Les commissionnaires transportaient donc, sous la conduite d'un surveillant, dans les cellules, ces divers approvisionnements et fournitures.

Depuis 1920, plusieurs changements ont été réalisés.

D'abord, en octobre 1920, le système de l'assistance a été suprimé. Le directeur de l'époque avait fait valoir contre cet usage toute une série de griefs: allées et venues et désordre à la porte de la prison, surveillance impossible, déballage et fouille des colis impraticable, surcroît de besogne. Bref, une instruction du 16 octobre 1920 a supri-

mé l'assistance, mais en termes peu clairs, car après avoir approuvé les critiques du directeur, elle décide seulement que, «les prévenus qui auront déclaré renoncer complètement aux vivres ordinaires, auront seuls le droit de faire venir du dehors leur nourriture, qui devra être déposée à la porte, le soin de la faire parvenir incombant exclusivement aux employés de la cantine». Elle ne précise pas d'où et par qui cette nourriture pourra venir et, en tout cas, elle n'aurait pas eu le pouvoir d'abroger une disposition du décret de 1885, reproduite d'ailleurs par le réglement d'administration publique du 19 janvier 1923, qui autorise les détenus ayant renoncé aux vivres ordinaires, à faire venir leur nourriture du dehors!

Quoiqu'il en soit, tel quelle est on s'y appuie, ou on la viole au besoin pour limiter à deux seuls restaurants le droit d'approvisionner les détenus en vivres du dehors et, surtout, pour faire distribuer ces vivres dans la prison par des commissionnaires étrangers à l'établissement.

D'autre part, depuis la mise à l'entreprise de l'alimentation, l'entrepreneur ayant le monopole de la cantine, ce ne sont plus seulement les vivres du dehors qui sont ainsi distribués par les commissionnaires, mais aussi ceux de la cantine.

D'où la situation ci-après: 6 commissionnaires distribuent: 1° la cantine de l'entrepreneur, 2° les vivres du restaurant du même fournisseur. Deux autres commissionnaires distribuent les vivres du deuxième restaurateur également autorisé. Les uns, comme les autres à tour de rôle, y joignent les paquets de linge; tandis que les premiers y ajoutent le tabac et les livres.

Rien de tout cela n'est gratuit. Pour le restaurant, pour la cantine et pour les fournitures de livres, le commissionnaire perçoit 10 p. 100, sur les commandes s'ajoutant à la majoration de 10 p. 100 sur les prix d'achat (portée à 15 p. 100 par le nouveau cahier des charges).

Pour les paquets, 0 fr. 40 au minimun.

Seul le tabac ne supporte pas de surtaxe qui pourrait constituer un délit.

Les prix payés aux entrepreneurs ont été de:

	fr.
Pour la cantine.....	523.000
Pour le premier restaurant.....	118.000
Pour le deuxième —	282.000

Le tabac figure dans le premier de ces chiffres pour 116.000 francs. Reste 807.000 francs dont 1/10e atteint 80.700 francs, plus les commissions sur les paquets.

Donc les commissionnaires, moyennant cette rétribution, qu'ont ne peut fixer exactement à cause des paquets, mais qu'ils reconnaissent s'élever à un millier de francs par mois chacun, vont et viennent continuellement dans l'établissement, apportant les vivres deux fois par jour, les paquets quatre fois par semaine pendant 2 heures, retournent, après avoir apporté l'assiette pleine et le linge propre, chercher l'assiette vide et le linge sale... La circulaire de 1920 a peut-être fait cesser le désordre extérieur de la prison, mais pour l'y introduire au dedans.

Il existe bien des instructions, cette fois signées du directeur de la Santé (1er novembre, 1920) qui portent:

«De 13 à 16 heures, sauf les jours de parloir, les commissionnaires se tiendront à la porte d'entrée pour porter les paquets de linge et de vêtements envoyés par les familles. Il est formellement interdit aux commissionnaires de remettre eux-mêmes aux détenus les paquets de linge et vêtements dont la vérification incombe exclusivement aux surveillants préposés à l'étage et qui seuls sont responsables. Des sanctions très sévères seront prises contre les commissionnaires qui enfreindraient ces prescriptions d'un intérét capital pour l'établissement».

Mais comment croire que ces instructions sont suivies, que ces commissionnaires venus de la porte d'entrée, ayant parcouru seuls les couloirs de la détention, s'arrêtent là pour passer la consigne au surveillant responsable, et qu'à son tour, celui-ci, seul, pénétre dans la cellule, entre en contact avec le détenu, et toujours seul, vérifie les colis apportés et repris! En fait, on a assisté, jusqu'à ce que l'Administration supérieure s'en émeuve, à ce fait que les commissionnaires avaient jusqu'à la clef des cellules!

En présence de cette situation, la première suggestion qui vient à l'esprit est la suivante: qu'il s'agisse de la cantine, des vivres du dehors, du tabac, du linge ou des livres, tout doit s'arrêter au seuil de la détention. Jusque là, des commissionnaires, s'il est impossible de s'en passer, mais au-delà, des corvées de détenus sous la conduite des surveillants.

A cette combinaison, il a été objecté qu'il faudrait recourir à une augmentation de personnel.

De plus, actuellement, ajoute-t-on, les restaurateurs ont une responsabilité, puisque les commissionnaires sont leurs employés. Si c'est l'Administration qui assure ces attributions, que de réclamations ne va-t-elle pas entendre, non seulement des détenus, mais aussi des fournisseurs?

En réalité, ces réclamations ne sont guère à redouter car on pourrait faire de leur interdiction une condition sine qua non du maintien d'un privilège déjà difficilement justificiable. Au temps de la régie, quand un modeste restaurant, qui a depuis connu l'opulence, alimentait la prison, il n'avait pas de commissionnaires spéciaux pour distribuer ses vivres et il ne s'est jamais rien produit.

Les arguments invoqués ci-dessus sont donc sans valeur.

Quant à la question du personnel, elle ne devrait pas non plus être insoluble. S'il en était ainsi, l'Inspection générale ne verrait de solution que dans l'abrogation pure et simple, mais par un texte réglementaire, du droit pour les prévenus de s'approvisionner ailleurs qu'à la cantine et dans l'obligation pour le cantinier de n'employer dans les locaux de la détention que des détenus du service général pour la distribution de ses vivres.

En tout cas, la situation actuelle ne saurait demeurer ce qu'elle est, et l'Inspection générale se voit dans la nécessité de signaler à l'Administration centrale les dangers de toutes sortes (trafic, correspondance clandestine, obstacles apportés aux instructions en cours, risques d'évasions) que comporte, dans un établissement comme la Santé, la présence continuelle, dans les conditions qui viennent d'être signalées, d'éléments qui échappent à toute surveillance et à tout contrôle.

Travail industriel.

Sous le rapport des travaux industriels, on peut dire que les prisons de la Seine occupent une place à part entre les maisons centrales, qui sont de véritables centres manufacturiers, et les prisons départementales à population très variable et dans lesquelles les ateliers fonctionnent rarement avec régularité.

A cet égard, la réforme résultant du décret de septembre 1926, en supprimant les établissements de petit effectif, mal desservis, éloignés des centres de production, pourra peut-être permettre à l'Administration d'installer dans les prisons de concentration qui subsistent. des industries nouvelles, plus stables et de rendement régulier.

Les prisons de la Seine bénéficient déjà de cette disposition, Le chiffre de leur population varie peu. Situées au cœur de la vie commerciale, les candidats aux concessions de main-d'œuvre pénale sont nombreux et l'Administration a les moyens de remplacer sans délai les exploitants qui ne donnent pas satisfaction.

Il faut compter toutefois avec plusieurs ordres de fait qui viennent atténuer les résultats que l'on serait en droit d'attendre. Tout d'abord, deux établissements de la Seine, le *Dépôt* et la *Conciergerie* sont dépourvus de tout travail. Au *Dépôt*, il n'en peut guère être autrement, puisqu'il n'y séjourne que très peu d'individus (les extradés) et que presque tout l'ensemble de la population n'y demeure que quelques heures.

A la *Conciergerie*, au contraire, où le séjour des accusés peut atteindre plusieurs mois, il n'est pas dit que certaines besognes n'exigeant aucun apprentissage ou, par exemple, des travaux de copie, ne tenteraient pas une portion de cette population, qui

conserve évidemment la faculté de ne rien faire, mais dont les soucis de préparer leur défense n'absorbent peut-être pas tous les instants. L'Inspection générale verrait avec faveur qu'on en fît l'expérience.

Un très gros obstacle au développement du travail dans les prisons de la *Santé* et la *Petite-Roquette* provient — ce point a fait l'objet d'observations graves dans un chapitre antérieur — du défaut ou de l'insuffisance de l'éclairage, et même du manque de chauffage. C'est dire que la tâche journalière est conditionnée par les saisons et les intempéries, au point qu'il a fallu pour la Petite Roquette adopter un tarif d'été correspondant au plus longs jours, et un tarif d'hiver. D'autre part, ces établissements ainsi que *Saint-Lazare*, renferment une population de prévenus non astreints au travail, desquels on ne peut exiger une tâche minimum, et d'ailleurs fréquemment dérangés par les visites des parloirs, les nécessités de l'instruction et la préparation de la défense. Quant à la *Petite-Roquette*, elle est peuplée de mineurs dont on ne peut attendre un rendement semblable à celui d'une population d'adultes.

Il reste *Fresnes* qui échappe à ces objections, mais qui, sous le rapport du travail, offre encore l'inconvénient d'être cellulaire, c'est-à-dire ne pas se prêter à la surveillance continue que connaissent les ateliers en commun et qui est favorable à l'accroissement du rendement industriel.

En dépit de ces constatations, qui atténuent dans une très large mesure les critiques qu'on peut porter sur le travail dans les prisons de la Seine, il reste que cette question mérite de retenir l'attention de l'Administration pénitentiaire et l'Inspection générale a été heureuse d'apprendre qu'elle se livre à l'heure actuelle à un travail d'ajustement et d'exhaussement des tarifs, comme elle a fait récemment pour les ateliers des maisons centrales.

Des chiffres montrent d'ailleurs qu'un certain progrès a été réalisé, si l'on compare certaines industries exploitées à la fin de 1925 et en 1926.

On constate que pour l'année 1926, le produit du travail a été de 663.969 francs, et la part de l'État de 330.942 francs, soit par rapport à l'année 1925, une majoration de la part de l'État de 44.019 francs.

On constate également, dans la plupart des établissements, une augmentation équivalente des moyennes. Ce n'est pas qu'il faille s'illusionner sur la valeur d'un chiffre donné comme moyenne. En effet, dans le calcul de ces moyennes, on fait entrer le salaire des individus payés à la journés, tels que les comptables, payés en général à un taux supérieur à la moyenne des ouvriers à la tâche ; ce qui augmente le dividende de l'opération, d'où son quotient.

Ainsi, si on prend par exemple, à la *Santé* l'industrie des boutons-pression qui emploie une centaine de détenus, au tarif de 2 frs 25

et 1 fr. 98 le cent de cartes, le maximum constaté sur la feuille de paie de décembre 1925, est de 4 frs. 44 pour 27 journées. La moyenne est de 2 frs. 84. Si on déduit les comptables payés 5 francs, elle tombe à 2 frs. 15

L'industrie des chaînes donnait en décembre 1925, une moyenne de 1 fr. 61. Si, ici encore, on isole les comptables et les ouvriers à la journée, il reste 464 journées de travail aux pièces ayant fourni 345 frs. 09, soit une moyenne de 0 fr. 743.

Pour les éventails, la moyenne est de 3 fr. 03 en décembre 1925. Mais les travailleurs aux pièces n'ont fait que 1.248 journées, payées 2.464 frs. 70, soit une moyenne de 1 fr. 97.

Pour les étiquettes, une opération analogue ramène la moyenne 1 fr. 40, à 0 fr. 704.

Mais, alors même qu'on déduirait les comptables et les ouvriers payés à la journée, (ce qui vaut mieux que de les compter) il faut bien reconnaître que les moyennes, d'une façon générale, n'indiquent pas grand chose. L'Inspection générale a constaté des établissements ou l'on déterminait les moyennes sur la durée effective du travail, déduction faite du chômage et non sur une durée normale de 8 heures pendant 26 jours ouvrables du mois. Elles sont ainsi fictivement majorées. Dans d'autres, on établit des moyennes distinctes pour les bons ouvriers et les inaptes, et on ne fait ressortir que les premières.

En vérité, le rendement d'un travail dépend essentiellement de sa durée et de ses tarifs. Ce sont deux questions qu'il faut envisager séparément.

Sur la durée du travail dans un établissement cellulaire, il ne faut pas s'illusionner. On ne dispose pas de moyen de contrainte, comparable à ceux des maisons centrales, où le travail est constamment surveillé dans des ateliers communs. Un contrôle individuel ne doit pas être négligé, et le rôle de l'Administration est avant tout de fournir aux détenus toutes facilités pour travailler. Mais il y aura toujours, dans ce domaine, un grand aléa.

Le tarif, c'est autre chose. D'une façon générale, les confectionnaires tiennent beaucoup moins compte du temps et de l'effort que réclame un travail donné que de la valeur de l'objet fini. De la matière première, élément fondamental du prix de vente, dépend très souvent le tarif d'ouvrage; ainsi, on paie beaucoup plus cher l'enfilage d'une chaîne d'or que d'une chaîne de cuivre, et c'est le même travail! C'est donc que l'élément valeur d'un ouvrier n'a pas une importance primordiale, et que le prix de vente des objets détermine principalement, quand on étudie un projet de relèvement, le pourcentage de redressement! L'Administration ne devrait pas perdre de vue cette constatation.

Le tableau ci-contre, indique par industrie le produit du travail à la prison de la Santé pour 1925.

INDUSTRIES	PRODUIT TOTAL	ÉTAT	TRÉSOR
	fr.	fr.	fr.
Boutons pressions	62.799 27	19.950 83	90 00
Bébés jouets	57.518 39	20.276 80	90 50
Chaînes et bourses	10.315 19	4.402 34	»
Chaînes et bijouteries	28.920 66	9.555 75	87 93
Copisterie	28.873 70	10.253 76	»
Étiquettes	16.782 16	7.419 50	»
Éventails	57.837 81	23.067 76	112 50
Sacs en toile	16.648 89	6.640 46	»
Travaux éventuels	37.401 40	12.320 30	»
Papeterie	5.018 20	1.873 15	»
TOTAL	322.215 67	115.760 65	290 93
Département de la Seine	743 60	324 80	25 20
Entreprise	13.444 37	5.879 82	120 »
Service général	18.340 21	»	556 62
TOTAUX	354.743 85	121.965 27	992 75

On constate que pour l'année 1926, le produit total du travail a été de 225.947 francs et la part de l'État de 125.148 francs, soit par rapport à l'année 1925, une majoration de la part de l'Etat de 2.190 francs.

La situation du travail à *Saint-Lazaré* où pourtant les ateliers sont en commun, n'est pas malgré cela très brillante.

Ici encore, pour l'année 1926, le produit du travail a été de 238.669 francs et la part de l'État de 105.859 francs, soit par rapport à l'année 1925, un supplément total de recettes de 36.662 francs et une augmentation de la part de l'État de 18.130 francs.

On y rencontre trois industries, une en régie (la matelasserie qui n'occupe que 5 ou 6 ouvrières), et 2 à l'entreprise : les fleurs et la lingerie.

La lingerie est concédée à 2 confectionnaires qui font travailler à Saint-Lazare des draps de lit mis en vente par les Grands Magasins. Leurs tarifs remontent à 1923. Ils ont été majorés de 30 p. 100 en

décembre 1924. Actuellement, on paie 2 fr. 10, par exemple, la façon d'une paire de draps de 1 m. 20 sur laquelle les ouvrières cousent deux ourlets et un surjet; 3 fr. 20, la paire de draps de même dimension sur laquelle il est brodé des ourlets à jour. Une excellente ouvrière peut tout au plus faire deux paires par jour de la première catégorie, 1 paire et demie de la seconde. De fait, les salaires de 4 et 5 francs sont très rares. Ceux de 2 et 3 francs au contraire, très fréquents; la moyenne serait de 2 fr. 80 environ.

Du point de vue des détenues condamnées, à 5 dixièmes, il s'ensuit que 1 fr. 40 de gain par jour, dont la moitié au pécule réserve ne laisse à leur disposition que 0 fr. 70 par jour, ce qui est manifestement insuffisant.

Du point de vue du Trésor, les résultats de 1925 ont donné un produit annuel global de 150.000 francs, dont 70.000 francs en chiffres ronds pour le Trésor. Or, la moyenne des détenues de l'atelier de couture à la première section a oscillé aux environs de 60 prévenues et 50 condamnées et à la deuxième section autour d'une cinquantaine.

On objecte comme toujours, le peu de rendement des détenues de la deuxième section et aussi des prévenues, théoriquement dispensées de travail, sujettes à des absences fréquentes pour l'instruction, les visites médicales, le parloir, etc... On fait valoir que la journée ouvrable se termine à 6 heures du soir; on ajoute que ces ouvrières sont très médiocres, les malfaçons nombreuses. Mais il s'agit là du rendement en quantité qui n'a rien à voir avec les tarifs!

Or, il faut bien considérer, que cette marchandise est offerte à une clientèle soucieuse beaucoup plus de la résistance du tissu et de son prix, que de la régularité des points d'aiguille, qu'au surplus, son prix de vente ne doit pas être aujourd'hui ce qu'il était fin 1924.

Peut-être enfin si l'Administration passait directement ses contrats avec les Grands Magasins, vis à vis desquels les confectionnaires servent d'intermédiaires, elle économiserait le bénéfice de ces derniers.

L'atelier des fleurs artificielles, qui a eu une population moyenne d'une vingtaine de détenues, procure un salaire à la journée de 3 ou 3 fr. 50.

Bien qu'il soit difficile d'apprécier les prix de revient et de vente d'une marchandise destinée à orner des chapeaux de femmes, le rendement de cette industrie qui ne procure aux détenues qu'un salaire disponible de 0 fr. 75 à 0 fr. 80 par jour, et au Trésor que 10.000 francs par an pour 20 détenues, apparaît encore assez faible et pourrait également être majoré.

Il en faut penser autant, celà va sans dire, des travaux de régie, dont la majoration, à la charge du Trésor, cette fois, pourrait se

faire plus aisément si le rendement des travaux de confection était augmenté. Le produit en 1925 n'a été que de 4.270 fr. 50.

Il existe à *Fresnes*, les industries suivantes: Bourses, cannage' ballons, copisterie, ressorts métalliques, papier dentelle, sacs en papier, ébarbage, éventails, papier à cigarette, fleurs artificielles, lingerie, piéges, papeterie.

Les ateliers les plus peuplés sont ceux des éventails et des ballons, qui ont occupé en 1926, jusqu'à 140 et 150 détenus; tandis que celui des bourses arrive en fin de liste avec une dizaine de détenus.

Le salaire maximum est atteint aux sommiers métalliques: 7 frs 37; et le minimum se trouve aux bourses: 2 fr. 34.

Les meilleures et plus faibles moyennes se trouvent aux ressorts métalliques et aux ballons 5 fr. 71 et 3 fr. 20.

Le trésor a encaissé en 1925, la plus forte part aux ballons : 60.963 fr. 10 et son chiffre minimum a été de 4.760 fr. 08 aux bourses.

Enfin, pour les détenus, les deux chiffres extrêmes sont 55.882 fr. 63 aux ballons et 2.265 fr. 89 au papier dentelle et sacs en papier.

La question du travail à la *Petite-Roquette* est évidemment intéressante, mais beaucoup moins que dans une maison d'adultes. Il faut tenir un large compte de l'inexpérience des enfants, de leurs bris ou mal façons. De plus, ils sont, pour la plupart, destinés à faire autre chose en patronage ou en colonie, que les travaux d'éventail, de chaises, de brosses ou de ficelles, qu'ils font à la Petite-Roquette.

Il est d'ailleurs curieux de relever que le travail soit organisé à la Petite-Roquette, comme dans les prisons d'adultes, sans toutefois qu'on en observe les règlements. Ainsi, il y a bien des confectionnaires, des feuilles de paie, un pécule, toutes choses en général inconnues dans les colonies pénitentiaires, mais pourquoi les prévenus ne touchent-ils que 5/10e au lieu de 7 ? Ce paraît être à la suite d'instructions verbales d'un précédent directeur de l'Administration pénitentiaire, en compensation de l'octroi du supplément d'alimentation (le troisième jour de viande); cette réglementation n'en est pas moins anormale. Et pourquoi distingue-t-on un pécule disponible et un pécule de réserve, ce qui n'est prescrit que pour les condamnés? Le procédé est d'autant plus singulier que, dès le transfert en colonie, le pécule de réserve est versé au disponible.

Ainsi, tout à la fois, on applique et on viole à la Petite-Roquette les règlements des prisons d'adultes.

Les salaires de ces détenus sont en général assez bas, bien qu'on trouve des tarifs comparativement plus élevés qu'ailleurs. Les enfants travaillent peu et mal, surtout en cellule.

Les industries pratiquées à la Petite-Roquette sont:

	MAXIMUM	MINUMUM
	fr. c.	fr. c.
Raboutissage de ficelles	5 »	0 50
Brosses pour polissage de métaux	7 05	1 80
Eventails, articles de réclame	6 25	1 30
Chaînes métalliques	10 »	1 90
Articles de fil de fer	5 91	3 30
Agrafes	4 09	0 20
Étiquettes	4 »	0 44
Jouets	6 92	2 »

La population affectée au travail individuel était en août 1926 de 133 prévenus et de 61 condamnés.

CHAPITRE VIII

GREFFE ET COMPTABILITÉ

Le fonctionnement des greffes des prisons de la Seine appelle quelques observations. Les premières ont t ait aux écritures tenues au *Dépôt*.

La question du mode d'écrou des passagers du Dépôt n'a pas une importance capitale. Sans doute, c'est un simple brigadier de paix qui signe les bulletins au vu desquels les individus dirigés sur la Permanence sont écroués au Dépôt. Aux termes de la loi, le Dépôt étant un établissement pénitentiaire, c'est seulement au vu d'un mandat régulier que cette opération devrait se faire. En réalité, l'exigence de cette formalité obligerait à conserver les individus arrêtés jusqu'à leur comparution devant le juge d'instruction dans les commissariats de police ou au siège de la Permanence qui ne disposent évidemment pas des locaux nécessaires, puisque, précisément, le rôle du Dépôt est d'y suppléer. Il n'y a donc pas lieu d'insister.

Mais au Dépôt où, pour un établissement de détention, on est incarcéré sans plus de formalités, en somme, que dans un violon municipal, on applique dans toute la rigueur de leur lettre les règlements pénitentiaires. Dès leur arrivée, les détenus sont fouillés, et ils n'on pas le droit d'avoir d'argent sur eux. Il leur est ouvert un compte de dépôt, établi un carnet de pécule ; leur argent est remis au greffier-comptable qui en fait recette et qui le conserve dans sa caisse, l'espace de temps que dure la détention du passager (24 heures au maximum en général). Après quoi, il le leur restitue, à eux, en cas de libération, ou à leur escorte en cas de transfèrement, avec toutes les formalités réglementaires. Cette opération nécessite, sans parler des agent de la fouille, au moins un commis-greffier et

les 3/4, pourrait-on dire, d'un greffier-comptable, dont ces mouvements de caisse sont la besogne essentielle.

On peut se demander si cette formalité: le dépôt d'argent, qui n'existait pas à l'époque où le Dépôt fonctionnait sous l'administration de la Préfecture de Police, qui ne se pratique pas au dépôt de Lyon, par exemple, dépendance de la police d'État de cette agglomération, qui, aujourd'hui encore, à Paris n'est pas pratiquée pour les filles de passage, c'est-à-dire la plus grande partie de l'effectif du Dépôt, est à ce point essentielle, qu'elle exige l'affectation de ce personnel, la tenue de ces écritures, la confection de ces pièces... le tout pour 24 heures au plus de présence. Ne serait-il pas plus simple et plus économique (réserve faite des extradés et des condamnés, c'est-à-dire d'une portion négligeable de détenus) de laisser les prévenus emporter à la Santé, et Saint-Lazare ou à la Petite-Roquette, l'argent qu'ils avaient la veille en arrivant au Dépôt ?

Craint-on des vols? On n'a qu'à mettre en cellule les indi idus porteurs de quelques fonds. Craint-on les trafics sur la cantine ? Rien n'empêche que les commandes de cantine soient faites et payées en présence d'un surveillant. A la section des filles, on vend la cantine au comptoir et même au panier !

La suppression du dépôt d'argent, et des formalités ci-dessus permettrait l'économie d'un fouilleur sur deux, d'un commis-greffier au moins et surtout du greffier-comptable. Le commis greffier de la Conciergerie. les surveillants-chefs de cet établissement et du Dépôt, suffiraient largement pour la tenue des écritures de ce deux prisons.

Cette rigueur dans l'application des règlements sur la comptabilité pénitentiaire au Dépôt contraste singulièrement avec les usages suivis par un personnel, qui appartient comme celui du Dépôt, à l'Administration des prisons, et qui procède à la réception des filles de la deuxième section de Saint-Lazare. Ici, pendant la durée de la détention qu'elles subissent et qui peut se prolonger une ou plusieurs semaines, les mouvements d'argent que supposent les achats qu'elles sont autorisées à faire en cantine, par exemples s'exécutent, non point par des virements sur des feuilles de pécule, mais à l'aide de tickets contre lesquels dès leur arrivée, est échangé, leur argent. Ainsi la fouille pratiquée à l'entrée de ces détenues aboutit à leur remettre, en échange de l'argent dont elles sont porteuses, une monnaie un peu spéciale, dont elles font usage au cours leur détention et qu'elles échangeront de nouveau à leur sortie.

Il y a là, en sens inverse, un excès de tolérance qui n'est vraisemblablement pas sans danger et sur lequel l'Inspection Générale se croirait obligée d'insister si, comme il a été noté au début de ce rapport, elle n'entendait pas borner ses observations aux questions ayant trait strictement à la population pénitentiaire. Or, il s'agit ici de détenues administratives.

Les greffiers-comptables des prisons de la Seine ne tiennent pa tous des registres de comptabilité uniformes. Cette situation n'a plus sa raison d'être depuis la suppression à Saint-Lazare de l'économat central et des écritures de régie.

A *Saint-Lazare*, on continue à tenir les registres de comptabilité en usage dans les maisons centrales (le livre à souche des recettes, ainsi que le journal de caisse, le livre de développement des recettes et un livre de détail des paiements).

A la *Santé*, ces deux derniers registres sont également en usage.

Au contraire, à la *Petite-Roquette* on s'en tient aux registres de comptabilité des prisons départementales qui sont amplement suffisants, attendu que toutes les dépenses d'ordre économique sont centralisées à Fresnes.

L'adoption de ces écritures dans les prisons de Paris amènerait un allégement sensible dans le travail des greffes, sans nuire, en aucune manière, à la régularité des comptes.

De même, l'emploi de deux livres de recettes (l'un pour la régie l'autre pour les dépôts) peut paraître inutile.

On retrouve enfin dans toutes les comptabilités des greffiers, le traditionnel dépôt de 200 francs fait au caissier-payeur central, qui remonte à un temps immémorial et qui apparaît bien n'avoir été fait que pour donner satisfaction à un principe un peu suranné.

L'Inspection Générale a soulevé à la *Santé*, une question spéciale: les consignations des *dettiers*. Le total des fonds demeurant dans la caisse du comptable à ce titre, était en janvier 1926 de 10.507 fr. 22. Différence entre total des consignations effectuées aussi loin qu'on peut remonter: 26.186 francs et les dépenses faites, 15.678 fr. 94.

Ces consignations, d'après le tarif de la loi de 1921, étaient de 100 francs, par mois, la moitié de cette somme appartenait au dettier. Sur le surplus, l'Administration versait au gérant de l'entreprise 1 fr. 06 par jour. Restait 18 francs environ pour tenir compte de toutes autres dépenses. C'était évidemment très peu et on devait songer à relever ce tarif. C'est ce qu'a fait la loi de 1926 qui l'a porté a 300 francs.

Mais la question que pose l'Inspection Générale est la suivante: ces 10.507 fr. 22 sont afférents, non pas aux sommes consignées par les dettiers d'aujourd'hui, mais aux reliquats non retirés par les déposants pour des dettiers libérés, (car le déposant garde le droit de se faire restituer le montant de son dépôt non utilisé en cas de libération du dettier avant l'expiration de la période correspondante au dit dépôt.)

Or, un certain nombre de ces déposants ont négligé de demander cette restitution.

Et ce sont les sommes de:

fr.		
2.926,50	qui ont été déposés	antérieurement à 1920
5.901,01	—	— à 1921
1.633,67	—	pendant l'année 1922
1.739,82	—	— 1923
1.863,59	—	— 1924
33,63	—	— 1925

parce que, en 1921, il n'a été demandé qu'un remboursement sur 4 versements; en 1922, que 4 remboursements sur 29 versements; en 1923, que 8 remboursements sur 32 versements; en 1924, que 10 remboursements sur 31 versements; en 1925, que 19 remboursements sur 35 versements.

L'Inspection s'est demandé jusqu'à quand le greffier-comptable doit conserver cet avoir dans sa caisse. On pourrait soutenir qu'il doit, en tout état de cause, le verser à la Caisse des Dépôts et Consignations. Mais ne faut-il pas aller plus loin et appliquer à ces remboursements la déchéance quinquennale ? Le consignataire reste-t-il propriétaire de ce dépôt prescriptible en trente ans, ou n'est-il que créancier de l'Administration pour non affectation de sommes à l'objet prévu, et, dans ce dernier cas, la déchéance quinquennale ne jouerait-elle pas? En l'espèce 2.986 fr. 50 seraient à reverser non plus à la Caisse des Dépôts, mais au Trésor.

Il semble que l'Administration centrale devrait faire connaître cette situation au Ministère des Finances et lui demander son avis.

A la *Petite-Roquette*, les mineurs détenus par correction paternelle font l'objet d'une consignation, mais elle est versée au percepteur et non au greffier-comptable comme celle du dettier; il n'en est pas trace dans les écritures du greffe. Cette consignation n'est encore que de 0 fr. 75 par jour. Ne serait-elle pas, elle aussi, à relever ?

Certaines questions, d'un ordre plus général, mais que l'importance des effectifs des prisons de la Seine mettent en relief, ne semblent avoir reçu jusqu'ici que des solutions ou incertaines ou peu satisfaisantes, notamment celle du *timbre* applicable aux sommes restituées aux détenus lors de leur libération et constituant leur pécule de sortie. Des termes d'une circulaire du 15 novembre 1920, il semble que ce timbre ne soit exigible que sur la portion de ces sommes qui excède l'avoir saisi à l'entrée et provenant des gains du libérable au cours de la détention. Mais il peut se faire que ses gains aient été inférieur à ses dépenses et dans ce cas le timbre ne serait pas dû.

Il y aurait intérêt ici encore à signaler cette particularité au Ministère des Finances. La solution qui consisterait à apposer un timbre, quelle que soit la somme restituée, étant donné surtout que le dépôt à l'entrée est exempt de timbre, paraît plus légitime,

On peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de l'étendre au dépôt de *bijoux*. A la Santé, par exemple, il est entré au cours d'un mois, 240 individus possesseurs de bijoux de valeur supérieure à 10 francs et il en a été libéré 75.

Certains prévenus sont propriétaires de *valeurs*. Ici encore ils ne sont assujettis a aucune formalité fiscale pour leur dépôt, leur garde et leur remise.

Quant à la possession par les détenus de *pièces d'or ou d'argent*, elle n'a pas fait jusqu'ici l'objet d'instructions précises. Tantôt les surveillants-chefs les inscrivent sur le cahier des bijoux, et les restituent à la sortie, tantôt ils en font l'échange en banque. Mais depuis que cet échange peut s'effectuer à la Banque de France à un cours déterminé, il semble que des instructions devraient être données.

Enfin (la situation a été relevée à Saint-Lazare,) certaines détenues ayant en leur possession des *devises étrangères* ont été autorisées à les remettres en paiement d'honoraires à leurs avocats, De telles pratiques ont donné lieu à des incidents, dans certaines prisons. Pour ce cas, le directeur devrait, comme il ne peut s'agir que de prévenues, se faire au moins autoriser par le juge d'instruction. Mais l'Administration centrale devrait, une fois pour toutes, régler cette question.

Pour les condamnées il est clair qu'on ne saurait faire l'échange de ces devises à des cours en fluctuation constante et que force est de considérer ces devises comme des bijoux.

Il a été constaté, dans presque dans toutes les prisons de Paris, que les *vaguemestre* n'ont pas été, en temps voulu, remboursés soit par le greffier-comptable de ces établissements, soit par celui de Fresnes des sommes afférentes à des dépenses payées par eux sur des chapitres budgétaires d'exercices écoulés, et tombées par suite, en exercices clos.

La caisse d'un vaguemestre, tributaire de celle du greffier-comptable, ne doit contenir que des espèces, des timbres et des acquits se rapportant à la période écoulée entre les avances périodiques qu'il reçoit. Cet agent n'a pas, en effet, en sa possession les pièces comptables régulières des dépenses effectuées sur des exercices qui sont clos, il n'en a que des minutes. Il conviendrait donc de le couvrir toujours de pareilles dépenses, quitte au greffier-comptable qui est le seul comptable qualifié d'un établissement pénitentiaire, a faire ressortir cette avance dans sa propre comptabilité et en justifier par les dites pièces comptables.

CHAPITRE IX

RÉGIME ÉCONOMIQUE

Le régime économique des prisons de la Seine est tout à fait particulier. Tandis que pour l'ensemble des établissements pénitentiaires répartis, depuis le décret du 3 septembre 1926, en 16

circonscriptions, le fonctionnement économique est assuré, au sein de chaque circonscription, tantôt à l'entreprise, tantôt en régie, il y a dans les prisons de la Seine, à l'exeption de Fresnes, co-existence des deux régimes. Les fournitures alimentaires sont assurées par un entrepreneur. Le surplus des services économiques et l'alimentation des prisons de Fresnes fonctionnent en régie.

Cette situation est relativement récente. Jusqu'en 1893, les prisons de la Santé, de Saint-Lazare, de la Petite-Roquette, du Dépôt et de la Conciergerie étaient gérées à l'entreprise. Celle-ci comportait l'exécution générale des services, moyennant un prix de journée forfaitaire qui a été, pour la dernière période, de 0 fr. 595.

A compter de cette date et jusqu'au 1er octobre 1920, les dites prisons ont été gérées en régie sous la direction d'un contrôleur général des prisons de la Seine, et d'un économe central des prisons de Paris. Le premier était chargé de la direction de tous les établissements de la région parisienne, Fresnes compris. Le second dirigeait les services économiques de la Santé, de Saint-Lazare, de la Petite-Roquette, du Dépôt et de la Conciergerie. Dans chacune de ces prisons, un économe-adjoint assurait les services de la régie, sous l'autorité directe de l'économe central et du contrôleur général.

A Fresnes, l'économat était autonome, sous le contrôle du directeur.

Le 1er août 1913, le poste de contrôleur général a été supprimé et remplacé par un directeur à mêmes attributions, choisi parmi les directeurs des prisons de Paris. Fresnes échappait toutefois à son contrôle.

A partir du 1er octobre 1920, les services d'alimentation des prisons de Paris ont été mis en adjudication et assurés par voie d'entreprise, tandis que l'économat central continuait d'assurer les autres services économiques, notamment le couchage, la literie, la lingerie, l'entretien du mobilier.

Plusieurs périodes d'entreprise se sont depuis lors succédé : une première, expirée le 30 novembre 1923, une seconde allant du 1er décembre 1923 au 31 décembre 1926, une troisième ouverte à cette dernière date.

Au 1er octobre 1922, les services de l'économat central, jusque là installés dans les locaux de la prison de Saint-Lazare, ont été transférés à Fresnes.

Le présent rapport a donc à s'occuper, d'une part, de l'entreprise alimentaire, et, d'autre part, de la régie économique.

Entreprise alimentaire. — L'entreprise alimentaire des prisons de Paris, fonctionne en vertu d'un cahier des charges établi en 1920 et renouvelé en 1923 et 1926.

Jusqu'en 1926, elle comportait la fourniture des denrées alimentaires pour les prisons de *Saint-Lazare*, à raison d'un régime gras

par semaine, pour les prisons du *Dépôt*, de la *Conciergerie* et de la *Santé* à raison de deux régimes gras; pour la *Petite-Roquette*, à raison de trois régimes gras. D'autre part, des régimes particuliers étaient prévus pour les malades, notamment à Saint-Lazare, ainsi que pour les nourrices et les enfants, pour les auxiliaires hospitalisés, enfin pour les détenus politiques et les condamnés à mort.

Les prix de journée stipulés audit cahier des charges étaient respectivement de : pour Saint-Lazare, 1 fr. 05; la Petite-Roquette, 1 fr. 22; la Santé, le Dépôt et la Conciergerie, 1 fr. 06; les malades, 1 fr. 94; les auxiliaires hospitalisées, 3 fr. 30; les détenus politiques et les condamnés à mort, 4 fr. 33.

Cette situation a paru à l'Inspection générale soulever une double observation. On ne s'explique pas, en effet, pourquoi l'écart d'un régime gras par semaine entre Saint-Lazare, maison en commun, et la Santé, le Dépôt et la Conciergerie, maisons cellulaires (régimes conformes au réglement de 1923) n'entraine qu'un écart de prix de 0 fr. 05, alors que la même différence entre les deux régimes gras desdits établissements et le troisième régime gras admis à la Petite-Roquette, se traduit par un écart de 0 fr. 16.

D'autre part, l'Inspection générale n'a pas manqué de souligner ce qu'avait d'anormal la fourniture de deux régimes gras par semaine au *Dépôt*. On a invoqué que c'est un établissement cellulaire. D'abord ce n'est pas tout à fait exact. Le Dépôt est un établissement où il y a des cellules, mais où la majorité des détenus est dans la salle commune, au régime commun. Et puis le Dépôt serait-il cellulaire, si l'on a considéré que l'emprisonnement cellulaire justifiait l'octroi d'un double régime gras par semaine, c'est qu'on admettait que l'encellulement pût comporter des conséquences débilitantes. Va-t-on l'admettre pour un jour de cellule ? Ainsi, l'individu arrêté le jeudi a droit à de la viande, tandis que n'y a pas droit son co-détenu de la veille ou du lendemain ! Passe encore pour le dimanche, jour férié pour tout le monde, mais le jeudi ? L'Inspection générale n'a pas été sans faire ressortir que la supression d'un régime gras, sans le moindre inconvénient pour la population détenue, pouvait se traduire par une diminution du prix de journée de l'entreprise.

L'Administration Centrale a d'ailleurs tenu compte de cette observation dans la rédaction de son nouveau cahier des charges où le Dépôt est assimilé à Saint-Lazare.

Au sujet de l'exécution du cahier des charges, les rapports des Inspecteurs généraux contiennent un certain nombre d'observations.

Au *Dépôt*, le calcul des rations ordinaires qui aboutit au bon de vivres donné au gérant, est fait au jugé. Le caractère flottant de la population ne permet pas d'arriver à des approximations rigoureuses. Il y a, certains jours, pas mal de déchets; on met en réserve quelques gamelles, distribuées s'il y a lieu, aux entrants de la soirée, mais le surplus est parfois abandonné. Ce point peut

être négligé, car les journées de filles, en fait, ne sont pas payées à l'entrepreneur, leur consommation alimentaire étant presque nulle.

En revanche, l'Inspection générale appelle l'attention de l'Administration centrale sur la fourniture du pain. Aux termes de l'article 36 du cahier des charges, le prix de remboursement de cette denrée est variable : lorsque le prix moyen du froment exède un certain cours, il est alloué à l'entreprise une indemnité d'un demi centime par jour de détention pour chaque franc d'augmentation à partir de ce prix.

De plus, l'ancien article 10 admettait que le pain non consommé, ni emporté par les détenus sortants, serait restituer à l'entrepreneur. Or, le système de distribution du pain au Dépôt en une fois, alors que la population pénale n'y séjourne parfois pas un jour entier, aboutit à constituer de très gros déchets dont l'entreprise, aux termes de l'article ci-dessus, bénéficiait. Le nouveau cahier des charges stipule très justement qu'elle en ristournera la valeur à l'administration. Mais ne serait-il pas plus expédient, plutôt que de compter sur ces ristournes, de procéder à des distributions fragmentaires qui éviteraient à l'Administration le risque d'assumer la dépense totale d'une fourniture qui n'est souvent consommée qu'en partie ?

La nourriture des auxiliaires hospitalisés a donné lieu, d'autre part, à un certain nombre d'observations.

A *Saint-Lazare*, alors que le cahier des charges (article 25) oblige l'entrepreneur à fournir à ces auxiliaires, sans distinction, un régime alimentaire spécial comportant une ration de vin de 0 litre 50 par jour, il n'était fourni en fait aux 37 femmes auxiliaires que 0 litre 20 pour 32 d'entre elles et 0 litre 40 pour les 5 autres. Cette coutume était due à l'initiative de la Supérieure qui trouvait la ration de vin ainsi suffisante. Soit. Mais il eut été bon que l'entrepreneur, les sœurs et, peut-être, les intéressées n'eussent pas été les seuls à le savoir. L'Administration, qui payait cette fourniture, non fournie en fait, n'a appris cette particularité que par l'Inspection générale. Elle a pu mesurer ainsi que 36 hectolitres par an manquaient à l'appel, et en conséquence, qu'elle payait à l'entrepreneur, à raison de 170 francs l'hectolitre, une somme annuelle de 6.120 francs en trop.

A la *Santé*, où l'on ne trouve pas d'auxiliaire, et où, sous les réserves indiquées dans un chapitre antérieur, le service général de la détention est assuré par des détenus, sur l'ensemble de ceux-ci, 17 sont employés par l'entrepreneur pour la préparation des aliments. Or, ils n'en étaient pas moins comptés à la charge de l'État dans l'effectif des valides, nonobstant les dispositions de l'article 28 du cahier des charges qui met ces dépenses de nourriture à la charge de l'entrepreneur. D'où dépense annuelle de 6.500 francs environ payée en trop par le Trésor. Une situation analogue

a été constatée pour deux auxiliaires hospitalisées et deux cuisinières du service général de *Saint-Lazare*: 1.642 fr 50.

La question des détenus nourris à leurs frais n'a pas paru être réglée, quant à ses conséquences sur les remboursements à l'entreprise, de la même façon dans tous les établissements.

A la *Santé*, les détenus autorisés à faire venir leurs vivres du dehors, une soixantaine, sont déduits de l'effectif du bon de vivres.

Or, cette pratique n'est pas suivie à *Saint-Lazare* où toutes les détenues viennent au réfectoire et y sont servies, qu'elles mangent ou non à l'ordinaire. Il n'est pas rare de voir celles qui se nourrissent à leurs frais, passer leur ration à une voisine.

La fourniture de l'alimentation réglementaire, entraîne pour l'entrepreneur, la fourniture de la *cantine*. Il existe même des modes assez curieux de distributions de ces denrées: à *Saint-Lazare* (section administrative) où les filles vont chercher elles-mêmes leur portions au guichet et les paient séance tenante avec des jetons mis à leur disposition; au *Dépôt*, où toute une série d'aliments leur sont vendus au panier, contre argent comptant.

Les tarifs de cantine, approuvés par l'Administration, comportent une majoration de 10 p. 100, portée à 15 p. 100 par le nouveau cahier des charges, au profit de l'entrepreneur.

A côté de la cantine, l'entreprise générale est autorisée à vendre aux prévenus du *Dépôt*, de la *Santé* et de *Saint-Lazare*, des denrées alimentaires de *restaurant*. A la *Santé*, concurremment à celui de l'entreprise générale, fonctionne, dans les conditions ci-dessus signalées, un deuxième restaurant.

Enfin, l'entreprise générale est autorisée à fournir aux détenues la *cantine accidentelle* (1). Toutefois, une question mérite d'être soulevée, c'est celle de la fourniture, par cette entreprise, des *livres* aux prévenus de la *Santé*. Aucune disposition du cahier des charges n'en fait mention. Or, il est fourni en moyenne, une centaine de livres aux prévenus de la Santé par semaine, par l'intermédiaire des commissionnaires et, suivant le mécanisme exposé ci-dessus; les détenus ont à supporter une majoration de 10 p. 100 (portée à 15 p. 100) au profit de l'entreprise, et une deuxième majoration de 10 p. 100 au profit des commissionnaires, soit 25 p. 100.

L'Inspection générale considère qu'il y a là un abus et verrait favorablement substitué à ce système celui de la commande directe au libraire et de la fourniture de ces livres aux détenus par les soins de la régie.

Un accord pourrait même être conclu avec une maison d'édition chargée d'approvisionner en livres la régie de Fresnes. Le Directeur de la Santé lui communiquerait les commandes; toutes les semaines, elle livrerait les livres à la Santé. Les factures

(1) Produit en 1925 : 89.194 fr. 45, et, pour le premier semestre de 1926: 51.121 fr. 55.

seraient acquittées par la régie de Fresnes et le greffier comptable de la Santé verserait à celui de Fresnes les sommes imputées sur le pécule des acquéreurs.

Il n'est pas impossible au surplus, que la régie, dans ce système, obtienne de l'éditeur la remise normalement faite aux libraires. Elle bénéficierait en outre de la majoration de 15 p. 100 sur le prix de vente qui actuellement profite au cantinier. Quant aux détenus, ils ne supporteraient plus qu'une seule majoration, celle des commissionnaires disparaissant.

Depuis la tournée d'inpection, qui a donné matière aux constatations résumées dans ce rapport, le contrat d'entreprise qui venait à expiration en décembre 1926, a été renouvelé, pour une période de trois ans, à la suite d'une adjudication passée en novembre 1926.

Les prix en ont été très fortement majorés. Ils sont de: 2 fr. 08 pour *Saint-Lazare* et le *Dépôt* au lieu de 1 fr. 05; 2 fr. 44 pour la *Petite-Roquette* au lieu de 1 fr. 22; 3 fr. 10 pour la *Santé* et la *Conciergerie*, au lieu de 1 fr. 06; 3 fr. 80 pour le régime des malades, au lieu de 1 fr. 94; 6 francs pour le régime des auxiliaires, au lieu de 3 fr. 50; 8 francs pour le régime des détenus politiques et des condamnés à mort, au lieu de 4 fr. 33.

Les dispositions de ce nouveau cahier des charges sont entrées en vigueur à partir du 1er janvier 1927. L'Inspection générale, sans méconnaître la légitimité d'un relèvement des prix de journée justifié par l'augmentation du coût de la vie, en comparaison de la période antérieure, s'est néammoins demandé si l'Administration n'avait pas été amenée à renouveler son marché de fournitures à une époque particulièrement défavorable, au lendemain d'une période d'ascension des prix fortement accusée, et à la veille, peut-être, d'une période de baisse. Donc, garanti pour trois ans par la convention nouvelle, si la baisse déjà constatée s'accentue, l'adjudicataire réalisera des bénéfices excessifs au détriment du Trésor. De tels aléas devraient pouvoir être évités. Si l'Inspection générale avait été consultée, elle n'eut pas hésité à préconiser la conclusion d'un marché de durée plus courte, ou, sinon, l'adoption d'une échelle mobile comportant des prix périodiquement révisables, selon les fluctuations des cours constatés. L'avenir dira si cette précaution n'aurait pas été sage.

Régie économique. — Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, les services économiques des prisons de Paris sont assurés en régie par un économat central qui a son siège à *Fresnes*. Quelques particularités subsistent encore en ce qui concerne le *chauffage* et *l'éclairage*.

Au *Dépôt* et à la *Conciergerie*, les locaux constituant la détention étant compris dans l'enceinte du Palais de Justice, l'architecte du Palais assure et contrôle l'ensemble du chauffage des bâtiments (chauffage central). La dépense est répartie entre les Administrations intéressées (Préfecture de Police et Ministère de la Justice: Admi-

nistration pénitentiaire) au prorata du nombre de mètres cubes chauffés.

Les bureaux et la communauté religieuse du *Dépôt* sont chauffés par des poêles et des cheminées et la dépense en est payée par l'économat central.

A *Saint-Lazare* et à la *Petite-Roquette*, où ne fonctionne encore que le système primitif et insuffisant du chauffage par poêles, le service d'installation et d'entretien des appareils est assuré par un adjudicataire, moyennant une somme annuelle forfaitaire. La fourniture du combustible est à la charge de l'économat central.

A la *Santé*, jusqu'en septembre 1922, les services de chauffage central comme ceux d'éclairage et de ventilation, étaient assurés par voie d'entreprise. L'adjudicataire, moyennant un prix annuel forfaitaire, avait la charge de la fourniture des matières nécessaires à l'entretien et au fonctionnement des appareils, et celle de l'entretien courant proprement dit. (Le gros entretien étant assuré par le Département propriétaire). Le combustible au contraire, depuis 1917, était fourni par la régie.

A l'adjudicataire incombait aussi l'entretien et le fonctionnement de l'usine électrique de l'établissement producteur d'éclairage Cette dernière obligation a disparu du cahier des charges par suite du rattachement de la Santé au réseau de la Compagnie parisienne d'électricité. Depuis 1922, l'entreprise a été limitée au chauffage et à la ventilation et, à partir du 1er octobre 1926, le système de la régie directe a remplacé totalement celui de l'entreprise.

A *Fresnes*, le chauffage central et l'éclairage électrique ont oujours été assurés par voie de régie. Mais depuis 1919, l'établissement a été rattaché au Sud-Lumière pour la fourniture d'électricité. L'usine qui l'alimentait est demeurée en état de fonctionnement, en tant que pouvant suppléer à toute panne de réseau.

Pour en terminer avec l'éclairage, à noter que les rapports des Inspecteurs généraux ont signalé que des économies paraissaient pouvoir être réalisées à l'aide d'une meilleure distribution des lampes, notamment au *Dépôt*, la *Conciergerie* et la *Santé*:

L'organisation de la régie économique ci-dessus décrite, qui évidemment, a été inspirée par un souci légitime de compression et d'unification, a révélé à l'examen de l'Inspection générale de graves lacunes. Il faut convenir que l'économe central de Fresnes a été investi d'une besogne au-dessus de ses forces, étant donné surtout le faible outillage qui a été mis à sa disposition. C'est à grand peine qu'on a tenu au jour le jour la comptabilité considérable que suppose le double fonctionnement du vaste établissement de Fresnes, avec sa régie complète, et de l'ensemble des prisons de Paris avec leur régie partielle.

L'économe qui assume la première de ces tâches, mal secondé absorbé par de multiples besognes quotidiennes, n'a été à même ni de surveiller les magasins et les mouvements de matières des prisons;

de Paris, ni surtout de diriger d'un peu haut son service par la comparaison des prix, les appels d'offres, le groupement des commandes.

Dans chacune des prisons de Paris, le personnel d'économat, uniquement constitué par des garde-magasins astreints aux besognes et bénéficiant des congés des surveillants ordinaires, s'est révélé insuffisant. Il aurait fallu non seulement que le personnel chargé des services économiques de ces prisons fût d'un grade plus élevé et d'une compétence plus rassurante qu'un simple surveillant, non seulement que ces postes fussent soustraits aux fluctuations des services de garde, puisqu'ils comportent de la responsabilité, donc de la permanence, mais encore que les titulaires se sentissent étroitement surveillés par l'organe centralisateur de la comptabilité, par le chef des services économiques de la régie, l'économe central. Et, pour cela, il eut fallu que ce dernier, par des visites fréquentes et inopinées dans les économats des prisons, pût conduire, diriger et rectifier au besoin les errements suivis.

Mais cette conception du rôle de l'économe central supposait la présence à Fresnes d'un outillage se suffisant à lui-même et tel qu'il n'exigeât pas l'emploi total du temps de ce fonctionnaire. Or, cet outillage, déjà insuffisant pour une prison de cette importance qui eut été seule à fonctionner, devenait dérisoire quand on songe à l'effort nécessaire pour l'ensemble des prisons de Paris.

Dans ces conditions, il est arrivé que le désordre, dans la plupart de ces établissements, s'est rapidement installé dans la comptabllité matières.

A *Saint-Lazare*, par exemple, où c'est un garde-magasin, aidé d'auxiliaires, qui fait fonction d'économe et qui, prenant la garde comme ses collègues, s'absente deux jours par semaine, parfois consécutivement, certaines opérations essentielles, telles que la réception des vivres par exemple, restaient en souffrance, alors qu'on peut même se demander, si, en sa présence, elle s'effectue avec toutes les garanties désirables?

L'inventaire mobilier n'est plus fait, le dernier remonte à 1923. Or, ce document dressé par application de l'instruction du 9 décembre 1854, c'est-à-dire, établi par services, doit être précédé d'un dénombrement par « localités, » c'est-à-dire de la liste pour chaque local ou série de locaux contigus et affectés au même usage, d'un extrait de l'inventaire, indiquant tous les objets qui garnissent ces locaux. Cette précaution n'étant pas prise, il devient impossible de contrôler quoi que ce soit.

C'est ainsi, pour ne citer que de très brefs exemples, que dans le mobilier de l'école, le plus facile à contrôler parce qu'il est groupé dans l'inventaire général, il a été constaté la présence de plus sièges que sur l'inventaire; par contre, il a été compté moins de tables. A la lingerie, qu'on peut considérer comme centrale parce que c'est à elle que s'approvisionnent 5 lingeries particulières réparties dans les divers services, — prévenues, condamnées, enfants,

malades de la deuxième section, valides de la deuxième section — en l'absence de la sœur malade au moment de l'inspection, non seulement personne n'a su expliquer la tenue des livres, mais dans la plus importante des lingeries secondaires, il n'est tenu ni carnet de magasin, ni fiches. Un simple calepin mentionne le chiffre des articles en magasin et celui des objets en service (mais sans distinction, par exemple, pour les draps entre les dortoirs, le linge sale, le linge au blanchissage, au raccommodage etc...) Il faut se reporter à un fichier pour les dortoirs, ou au carnet de blanchissage, etc..., et en fait, aucun sondage n'est exact.

Ces détails montrent que ni à l'économat, ni à la lingerie générale, ni dans les lingeries secondaires ne sont tenus clairement des comptes matières qui devraient, partant de l'inventaire, grossi des prises en charge régulières d'entrées, et diminué des destructions régulières, faire connaître un nombre déterminé d'objets à une date donnée; lesquels objets, quand ils sont distribués dans un service, devraient être pris en charge par le dit service et inscrits sur un carnet de mouvement de magasin. Ce carnet indiquerait dans chaque magasin où se trouvent les articles, qui ne sont pas dans les rayons (dortoirs, ateliers, infirmerie, blanchissage, etc...) Des fiches placées devant chaque rayon, reproduiraient au jour le jour le mouvement des entrées et des sorties et les restes. Rien n'est alors plus facile que de se rendre compte de la présence des restes dans les magasins.

On ne trouve à Sait-Lazare rien de pareil et le travail d'un comptable-matières eut été précisément de l'instituer d'abord... et de le maintenir ensuite.

Autre observation ; en cours d'année, il y a des objets qui entrent (par achat ou cession par exemple) et d'autres qui sortent (par destruction par exemple). Or, il n'est plus fait à Saint-Lazare, ni procès-verbal de destruction, ni prise en charge régulière. Le garde-magasin, pour se mettre à couvert, utilise bien le registre des prises en charge, dont il conserve toutes les souches, mais il n'y est pas obligé et ce registre n'a plus rien d'officiel. C'est l'économe de Fresnes qui, pour toutes les prisons de la Seine, tient cette comptabilité. Mais comment ce comptable, qui ne vient jamais à Saint-Lazare, sait-il ce que deviennent les matières dont il a pris la charge en écritures dans sa comptabilité générale, et que personne prend en charge régulièrement à Saint-Lazare ?

Dans le même ordre d'idées, l'examen de la comptabilité d'une catégorie de matières très importantes, à Saint-Lazare, la *pharmacie*, a révélé que les commandes sont passées par l'économat central de Fresnes; on livre à Saint-Lazare, les quantités demandées sur bordereau de livraison, alors que c'est à Fresnes que va la facture. Or, l'économe de Fresnes ne peut pas savoir si ce qui entre en écritures, comme quantité et valeur, correspond à ce qui est entré en fait, à Saint-Lazare, et Saint-Lazare n'a pas la moindre idée de ce que contiennent les écritures de Fresnes.

Une observation assez grave a été faite d'autre part, à l'occasion de ces fournitures et pour les dépenses qu'elles entraînent. Il a été constaté que la Pharmacie centrale n'approvisionnait Saint-Lazare d'aucune spécialité pharmaceutique. Pour elles, l'économat de Fresnes a recours à l'intermédiaire d'un pharmacien.

Or, pour les mêmes dépenses, le dispensaire départemental installé dans les locaux voisins, obtenait soit par la pharmacie centrale, soit en s'adressant directement aux établissements producteurs, des prix sensiblement moins élevés que ceux que paie la régie.

Des produits comme le novarsenobenzol, le curaloes, le tréparsol sont fournis avec des écarts de prix de 1 fr. 80 à 0 fr. 75, de 1 fr. 75 à 1 franc, de 13 à 10 francs.

Cette manière de procéder date du transfert de l'économat central. Autrefois, on s'adressait directement aux fournisseurs et l'État bénéficiait des mêmes tarifs qu'aujourd'hui encore le dispensaire. En tout cas, on peut constater que les dépenses de pharmacie de cette époque, dont la trace a pu être retrouvée dans les écritures de Saint-Lazare, accusent des chiffres beaucoup moins élevés. Ce sont pour 1923 : 38.891 fr. 81 et pour les trois premiers trimestres de 1924 : 32.162 fr. 84 pour toutes les prisons de Paris. Avec le nouveau système inauguré à Fresnes, après transfert de l'économat central, la prison de Saint-Lazare, a elle seule, a couté pour 1925, 69.714 fr. 12 en dépenses de pharmacie.

Cette observation, portée à la connaissance de l'Administration centrale, a donné lieu de sa part, à l'envoi d'instructions sévères, destinées à mettre fin à ces errements.

La situation des autres prisons de Paris, sous le rapport du fonctionnement des économats, a motivé des critiques analogues, bien que plus mitigées. A la *Santé*, les inconvénients ci-dessus se sont fait sentir, à un moindre degré toutefois. Par contre, il y a été constaté une pratique très défectueuse et inquiétante pour les intérêts du Trésor, c'est la réception d'une fourniture importante : celle du charbon, qui s'effectue sans pesée, par suite de la démolition du pont-bascule. Il n'est donc fait de ces approvisionnements aucune entrée régulière et nul n'y connait le chiffre réel de la consommation.

Par ailleurs, les services d'économat prêtent à moins de critiques qu'à Saint-Lazare pour deux raisons. La première, c'est que toute la question des rapports avec l'entreprise alimentaire, et de l'exécution du cahier des charges, peut être suivie par le contrôleur. C'est lui qui est chargé de la réception quotidienne des vivres, alors qu'à Saint-Lazare c'est le garde-magasin.

La seconde raison, c'est que le dernier économe sortant a laissé une comptabilité beaucoup plus en ordre, et qu'on vit encore sur ce passé. Ainsi, s'il n'a pas été fait d'inventaires matières, par contre, l'inventaire des valeurs mobilières permanentes, qui remonte à 1924 y est dressé, et la distinction des localités apparaît. Il est

possible de procéder à des récolements. Un certain nombre ont fait apparaître des erreurs (descriptions erronées, insuffisantes, manquants) mais, malgré ces lacunes, qu'il faudrait combler, il y a encore trace de comptes.

Dans le même ordre d'idées, la tenue de la comptabilité dans les magasins est plus rigoureuse. Ici encore, il a été constaté pas mal de désaccords entre les écritures et la réalité, à la lingerie notamment. Mais d'une façon générale, les écritures sont à jour, il est tenu des feuilles de mouvement régulières et des carnets de magasin conformes aux prescriptions. En réalité, le système, mieux organisé qu'à Saint-Lazare avant la supression des économes-adjoints, a mieux résisté à l'épreuve. Mais l'avenir n'en demeurerait pas moins inquiétant.

La situation de la *Petite-Roquette* s'est révélée à peu près la même qu'à la Santé. Ici encore, la distribution des vivres, faite par le greffier-comptable (troisième système puisqu'à la Santé c'est le contrôleur, et qu'à Saint-Lazare, c'est le garde-magasin) offre certaines garanties.

D'autre part, la présence à la Petite-Roquette d'un auxiliaire hospitalisé (situation critiquée plus haut, à d'autres point de vue) depuis longtemps au courant des écritures, a permis au garde-magasin qui, comme ailleurs, fait fonction d'économe, de s'en tirer à peu près passablement. Il y a été constaté un inventaire mobilier accompagné d'une description des localités et la plupart des sondages ont été exacts. L'inventaire matières était en cours de confection, des procès-verbaux de prise en charge et de destruction, ainsi que des fiches sont tenus dans des conditions acceptables. Toutefois, à la lingerie, la veille de l'inspection, des sorties avaient été faites par le remplaçant du garde-magasin et non inscrites.

Quoiqu'il en soit, d'une façon générale, la situation constatée par les Inspecteurs ne pouvaient pas se prolonger, sous peine d'aboutir à de graves désordres qu'il aurait été d'autant plus difficile de réparer qu'ils auraient été plus anciens. Aussi bien, en présence des rapports particuliers d'inspection, qui lui ont signalé cette situation, l'Administration centrale n'a pas hésité à renforcer en personnel, d'une part, l'outillage de l'économat central, d'autre part, celui des prisons de la Seine. Des commis-greffiers ont été installés dans chacun des établissements avec les attributions que le règlement de 1878 confère aux proposés responsables, lesquels, recevant de l'économe central les matières de la régie, ont à tenir, conformément au règlement, une comptabilité secondaire rattachée à sa comptabilité principale.

Quant à l'économat central, renforcé également en personnel, il a reçu des instructions en vue d'exercer sur les économats des prisons une surveillance constante. L'Inspection générale demeure convaincue que cette légère augmentation de personnel dont l'urgence s'imposait, permettra, si les agents ont été choisis avec

discernement, d'éviter à l'avenir les lacunes qu'elle a constatées dans un domaine où elles prennent très rapidement la figure de gaspillages.

CHAPITRE X

DÉPENSES DES PRISONS DE LA SEINE. — PRIX DE REVIENT

Les lacunes que présente la tenue des comptes-matières, et auxquelles l'Administration a pris la décision de remédier rendent malaisé de discerner dans les dépenses générales, acquittées ainsi qu'il a été exposé, par l'économat central de Fresnes, la part de chacune des prisons. Alors même que cette comptabilité serait présentée avec toute la clarté désirable, il sera toujours difficile d'arriver à une ventilation très rigoureuse, pour certaines dépenses telles que le transfert des détenus, le blanchissage, etc..., dépenses assumées par la régie de Fresnes, mais qui, logiquement, incombent pro parte qua à chacun des établissements, pour le compte de qui elles sont effectuées.

Quoiqu'il en soit, l'Inspection générale a pensé qu'il pouvait être utile de présenter le relevé des dépenses générales de fonctionnement des prisons de la Seine pour le dernier exercice dont les comptes définitifs ont pû être dressés à l'époque de l'Inspection, celui de 1925.

A cet égard, les comptes financiers établis par la régie de Fresnes et destinés à faire ressortir le prix de revient de chaque service et le prix global de la journée de détention ont mérité d'être rectifiés à raison de l'intervention, dans ces comptes, conformément aux réglements et aux usages, des valeurs d'inventaires.

L'Inspection a, en effet constaté qu'il avait été tenu compte, dans le relevé du bilan, des valeurs d'inventaire, au 1er janvier et au 31 décembre c'est-à-dire d'un double total de débits et de crédits susceptible d'influer sur le résultat final des comptes. Or, pour l'année 1924-1925 le crédit dégagé au 31 décembre avait été majoré du fait du passage à Fresnes de tous les objets d'inventaire des prisons de Paris pris en charge par Fresnes lors de la réorganisation de l'économat central (en octobre 1924). A l'inverse, le débit de cette même année n'avait supporté en dépenses relatives à toutes ces prisons que celles afférentes aux trois derniers mois de l'année. D'autre part, ces valeurs d'inventaire n'ont, on le sait, qu'une signification très approximative et il s'ensuit des résultats dont il serait vain de tenir compte.

Plus simple et aussi voisin de la réalité se présente, en somme, un bilan établi, sans tenir compte des valeurs d'inventaire, surtout si le but poursuivi est de procéder à une comparaison pour tous les chapitres budgétaires entre chacune des prisons tributaires de la régie de Fresnes. Les résultats de cette méthode aboutissent aux chiffres ci-après.

Le chapitre budgétaire le plus important est le chapitre 9 (entretien des détenus.)

On trouve d'abord la nourriture. Celle de Fresnes, en régie, a coûté 705.158 fr. 66, La dépense de nourriture pour les autres prisons (en entreprise) résulte des mémoires payés à l'entrepreneur, et s'élève au total de 1.395.257 fr.54.

On trouve dans le même chapitre, le chauffage, le blanchissage la pharmacie, la lingerie et le vestiaire, les frais de culte, le salaire des ouvriers libres, des auxiliaires et des détenus du service général.

Cet ensemble se monte à 3.886.236 fr. 29, ainsi décomposés par établissements.

	fr. c.
Fresnes	1.447.720 27
Santé	933.853 29
Saint-Lazare	670.766 90
Petite Roquette	322.607 91
Dépôt	324.024 33
Conciergerie	187.263 59

Les autres chapitres budgétaires concernent les dépenses afférentes aux travaux ordinaires, mobilier, (96.700 fr, 67) au transport des détenus, aux remboursements divers, (entretien des aliénés 3.938 fr. 30).

Telles sont les dépenses ayant un caractère économique et se traduisant par des sorties de fonds.

Les comptes financiers y ajoutent le montant des cessions évaluées en 1925 à 695.731 fr. 33 dont il faut évidemment tenir compte.

Mais les autres rubriques appellent des réserves.

Ainsi la comptabilité absorbe les dépenses des mineurs confiés à des patronages, soit 1.235.912 fr. 35. C'est là une dépense qui grossit le débit du compte financier et qui évidemment n'a rien à voir dans le calcul du prix de journée de la régie des prisons.

Quant aux dépenses de personnel, il est évident qu'on doit les faire entrer en compte, sauf dans le cas où l'on se borne à comparer le coût de la régie avec celui de l'entreprise, puisque l'Etat y paie dans les deux cas son personnel.

Ces dépenses se sont élevées à un total général de 3.987.005 fr. 06.

Partant des chiffres ci-dessus, le prix de revient des prisons de la Seine en 1925 a été évalué à 8 fr. 01 par journée de détention. Mais ce chiffre n'a pas de signification rigoureuse car, encore une fois, on a tenu compte des valeurs d'inventaire au début et en fin d'année, dont les chiffres sont contestables, comme il a été indiqué, et de certains éléments de dépense qu'on peut considérer comme étrangers à l'entretien proprement dits des prisons.

L Inspection générale a donc cherché à établir plus équitablement le prix de revient de la journée de détention pour l'ensemble des prisons de la Seine sans tenir compte des valeurs d'inventaire, et seulement d'après les chiffres totaux de dépenses économiques et de personnel: soit, d'après les écritures de l'économat central, 10.055.285 fr, 13 diminués du total des recettes (cantine de Fresnes — travail — ventes diverses — cessions) soit : 1.075.155 fr. 55. Elle a constaté un écart de 8.980.129 fr. 58 pour 1.197.123 journées de détention, soit un prix moyen de 7 fr. 50.

Il y a lieu de noter que si l'Etat faisait recettes des 250.000 fr. et des 500.000 francs que produisent environ la cantine et le restaurant des entreprises alimentaires des prisons de Paris, ce prix serait notablement diminué.

Ces chiffres sont afférents à l'ensemble des prisons.

Pour la régie complète de Fresnes seulement, on obtient, toujours en tenant compte du personnel, un écart, entre les recettes et les dépenses de 2.040.924 fr. 79 pour 369.054 journées ; prix de revient 5 fr. 53.

Si l'on déduit le personnel, mais si l'on tient compte des dépenses économiques totales, on obtient entre les dépenses et les recettes de cette nature un écart de 950.669 fr. 73 pour 369.054 journées qui donne 2 fr. 57 comme prix de revient de la journée économique.

Enfin si l'on ne tient plus compte que des dépenses alimentaires pour calculer le coût de la journée alimentaire, il suffira de diviser les dépenses d'alimentation soit 705.058 fr. 66 par 369.054 journées et on aura le chiffre de 1fr. 91 qui correspond, dans le système de l'entreprise à ceux de 1fr. 05, 1fr. 06 et 1fr. 22 payés à l'entrepreneur. Encore que dans la régie, on ne tient pas compte des vivres supplémentaires, seul élément de gain de l'entrepreneur.

Il s'en suit que la régie alimentaire de Fresnes a coûté en 1925 plus cher que l'entreprise alimentaire des autres prisons. Mais il n'est nullement prouvé que si l'Etat mettait en régie, dans l'ensemble de ses prisons, l'alimentation et une cantine suffisamment approvisionnée, l'écart serait très sensible.

Quant aux prix de revient total des journées de détention qui, évidemment oscille autour de 8 francs, tenu compte de toutes les dépenses, et qui sera certainement plus élevé en 1927, il n'est d'autre moyen de l'abaisser que des économies dans les dépenses et des augmentations dans les ressources, selon les propositions contenues au cours du présent rapport.

IV

LES PUPILLES PÉNITENTIAIRES

(M. Breton inspecteur général adjoint, rapporteur.)

Dans ses rapports d'ensemble, en 1910 et 1921, l'Inspection générale a exposé le fonctionnement des colonies pénitentiaires publiques et envisagé, sous certains de ses aspects, le problème de l'enfance coupable.

Le présent rapport sera limité à l'examen de quelques points particuliers résultant des constatations effectuées au cours des tournées de 1924 et 1926 et se rapportant principalement aux diverses questions soulevées par le séjour des pupilles dans les colonies publiques et écolesde préservation.

DIMINUTION PROGRESSIVE DU NOMBRE DES ÉTABLISSEMENTS.

BATIMENTS ET LOCAUX

Depuis la publication du dernier rapport d'ensemble, de très importantes modifications se sont produites dans les établissements d'éducation correctionnelle. La diminution progressive du nombre des pupilles confiés à l'Administration pénitentiaire a amené en effet cette dernière à supprimer six colonies de garçons, sur 11 existantes en 1921 (1).

Dans les écoles de préservation de jeunes filles, la population a subi également une diminution progressive, moins sensible toutefois, mais qui avait amené l'Administration pénitentiaire à envisager la suppression de l'une d'elles.

Cette situation, qui ne résulte pas d'une décroissance marquée dans le nombre des délits ou des crimes commis par les mineurs, vient en grande partie d'un excès de défaveur à l'encontre des colonies pénitentiaires, qui a sa source dans une pluralité de causes, que le présent rapport n'entend pas analyser. Mais tout en constatant l'impossibilité de conserver l'ensemble des établissements pénitentiaires et ce que les suppressions effectuées ont d'acceptable, l'Inspection générale ne saurait s'empêcher de faire des réserves, au point de vue correctif sur la disparition de certains de ces établissements dont le nombre et la diversité sont choses indispensables en matière d'édu-

(1) Les colonies supprimées sont les suivantes : Saint-Bernard, Gaillon, les Douaires, Aubérive, Le Val d'Yèvre, Haguenau.

cation de l'enfance coupable, notamment en ce qui concerne le triage, la sélection et la nécessité de ne pas mettre en contact des enfants de niveau moral trop distant.

On a même, au point de vue financier, assisté à la disparition d'établissements coûteusement aménagés dont certains comme Haguenau, les Douaires ou Auberive, comportaient des installations très satisfaisantes désormais réalisées en pure perte. Sans compter que le transfert du matériel et des approvisionnements dans les établissements conservés ont nécessité des dépenses élevées et que le Trésor a été loin de tirer un parti avantageux des aliénations de domaines qui ont été consenties.

Voici les sommes auxquelles ont été vendus les différents établissements d'éducation correctionnelle désaffectés :

	fr.
Gaillon	170.000
Les Douaires	1.200.000
Le Val d'Hyèvre	1.074.930
Auberive	218.000

Ces chiffres pour qui a connu les domaines dont il s'agit, permettent d'apprécier les importants bénéfices réalisés par les acheteurs.

La colonie de Saint-Bernard n'a pas été vendue, mais simplement cédée à la maison centrale de Loos.

Celle de Haguenau a fait l'objet d'un projet de loi non encore voté en vue de sa mise en vente.

Si, par suite d'une orientation nouvelle dans la législation et la réglementation de l'enfance coupable, la réouverture d'un établissement devenait nécessaire, il est à peu près certain que les dépenses à engager dépasseraient considérablement le produit des ventes effectuées.

D'une manière générale, les rapports particuliers de la tournée de 1924 signalent l'importance des travaux de réfection effectués de 1921 à 1923. L'entretien des bâtiments est pratiqué partout avec régularité, d'une manière assez satisfaisante et sans se départir du souci d'économie qu'impose la situation actuelle. Les colonies pénitentiaires possèdent d'ailleurs à cet égard certains avantages, en disposant de techniciens, contremaîtres ou ouvriers libres, d'une main-d'œuvre utilisable et parfois suffisamment exercée, enfin, souvent, de la plus grande partie des matériaux nécessaires. C'est ainsi qu'en 1923, une somme de 10.000 francs a suffi, au directeur de la colonie de Belle-Ile, pour reconstituer la partie utile de bâtiments détruits par un incendie et dont la reconstruction totale, par un entrepreneur civil, était évaluée à plusieurs centaines de mille francs.

Semblables facilités ont permis au directeur de la colonie de Saint-Maurice de faire édifier à bon compte des pavillons pour le personnel, très convenablement conçus et réalisés.

Il n'y a pas que dans les colonies de garçons que l'on utilise la main d'œuvre pupillaire; dans les écoles de filles, tout l'entretien intérieur; nettoyages, blanchiment et jusqu'à certains travaux de maçonnerie sont effectués par des équipes de pupilles dans des conditions satisfaisantes.

Des réserves s'imposent au sujet de l'école de préservation de Doullens, gravement endommagée pendant les hostilités, et qui a bénéficié, au titre des dommages de guerre, de crédits dont l'importance pouvait faire espérer beaucoup mieux que ce qui a été réalisé.

En effet, par suite des conditions critiquables dans lesquelles les travaux, exécutés sur dépenses recouvrables, ont été poursuivis, sans programme nettement défini et en l'absence du contrôle du service normal, malgré même des observations, on est arrivé en 1926 à ce résultat que, nonobstant une dépense de plus d'un million, rien n'a été fini en dehors de l'aménagement d'une pouponnière et d'un quartier de syphilitiques, ni l'un ni l'autre de ces ouvrages n'étant d'ailleurs à l'abri de reproches. Les quartiers affectés à la population normale sont demeurés dans le même état d'inconfort et de manque d'hygiène qu'avant la guerre. Sur un point, même, la situation peut être considérée comme aggravée, puisque les dortoirs cellulaires démolis n'ont pas été rétablis.

EMPLOI DU TEMPS DES PUPILLES ET DU PERSONNEL

Le rapport de 1921 comportait sur les dispositions de la circulaire du 21 juin 1920, fixant les heures de lever et de coucher des pupilles et, par voie de conséquence, l'emploi du temps de ces derniers ainsi que du personnel de surveillance, des réserves dont la pratique n'a pas tardé à montrer le bien fondé. La circulaire du 21 juin 1920, dans un but d'unification et pour éviter les différences existant entre divers établissements quant au nombre des heures de présence des surveillants, avait divisé tous les établissements pénitentiaires sans tenir compte de leur nature, en deux catégories. Dans la première se trouvaient compris 1° les maisons centrales; 2° les prisons départementales; 3° les colonies correctionnelles et industrielles; 4° les écoles de préservation. Dans la seconde, toutes les colonies agricoles. Pour le premier groupe, les heures de lever étaient fixées, pendant la période d'été (15 avril — 15 octobre) à 6 h. 30; pendant la période d'hiver (15 octobre — 15 avril) à 7 heures. Le coucher était prévu à 19 heures en semaine, à 18 heures es dimanches et les jours fériés, en toute saison.

Pour le deuxième groupe, il était prévu deux périodes: *a*) période des travaux agricoles (1er juin — 30 septembre); *b*) période d'automne, d'hiver et de printemps (1er octobre — 31 mai). Dans la première, le lever était prévu pour 6 heures en semaine, pour 6 h. 30 le dimanche. Le coucher 19 h. 30 en semaine, 18 heures le dimanche. Dans la seconde, le lever était fixé, semaine et di-

manche, à 7 heures, le coucher à 18 h. 30 en semaine et 18 heures le dimanche.

A ces deux emplois de temps, la circulaire du 30 octobre 1921 en substitue un autre, mieux approprié à la nature des établissements d'éducation correctionnelle. L'année y est divisée en trois périodes : été, printemps et automne-hiver. Les heures de lever sont respectivement 5, 6 et 6 h. 30. Celles prévues pour le coucher 20, et 19 h. 30, Les dimanches et jours fériés, le réveil est reculé d'une heure. Le coucher ne change pas.

Le personnel de surveillance estimant être défavorisé par l'application de ce nouvel horaire, par rapport à celui en vigueur dans les autres établissements, n'a cessé de présenter à son sujet de multiples protestations qui, malgré les nombreux examens auxquels elles ont données lieu, n'ont pas été jugées susceptibles d'être retenues.

Sélection des pupilles.

Le souci d'améliorer, dans toute la mesure du possible, le service des agents, a amené les directeurs d'établissements à limiter au strict minimum le nombre des *postes* à couvrir. Cette considération, jointe à la suppression de plus de la moitié des établissements de garçons, n'a pas été sans provoquer une répercussion assez sérieuse sur la sélection des pupilles qui, cependant, n'était déjà pas à l'abri de critiques.

A la colonie correctionnelle d'Eysses, une décision du 8 février 1923, réorganisant le fonctionnement des divers quartiers, décida qu'à l'avenir le quartier correctionnel recevrait :

1° Les condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement par application de l'article 67 du code pénal ;

2° Les indiciplinés des colonies pénitentiaires;

3° Les pupilles évadés ayant subi une condamnation à la prison au ours de leur évasion.

Or, les pupilles appartenant à ces diverses catégories sont mélangés dans les ateliers et dans les classes ; aussi, l'Inspecteur ayant visité cet établissement à la fin de l'année dernière, a-t-il pu noter la présence côte à côte, sur les mêmes bancs, d'un parricide, de trois auteurs d'assasinat et de vols qualifiés et de pupilles envoyés en colonies jusqu'à leur majorité pour incident à la liberté surveillée.

Cette situation sur laquelle l'Inspection générale a fait porter ses critiques n'a pas échappé à la commission instituée au Ministère de la Justice, en 1926, et chargée d'élaborer un projet de refonte de la loi de 1850 ainsi que du réglement de 1869. Elle a proposé, à cet égard, le texte suivant :

Les colonnies correctionnelles sont destinées à recevoir :

« 1° Les mineurs âgés de plus de 13 ans, condamnés à plus d'un an d'emprisonnement, par application de l'article 67 du code pénal, ainsi que les mineurs relégables (article 8 de la loi du 27 mai 1875);

« 2° Les pupilles insubordonnés des écoles de réformation ainsi que les pupilles vicieux de l'Assistance publique confiés à l'Administration pénitentiaire, conformément à l'article 2 de la loi du 28 juin 1904.

« Les mineurs condamnés à plus d'un an de prison et les mineurs relégables, sont détenus dans un quartier répressif.

« Les pupilles insubordonnés et ceux de l'Assistance publique sont retenus dans un quartier correctionnel.

« La population de ces deux quartiers est nettement séparée de jour comme de nuit.

« Les quartiers correctionnels et répressifs peuvent être divisés en sous-groupes, basés sur l'âge, le degré de perversité, le développement physique et l'état mental.

« Les mineurs condamnés à plus d'un an de prison, en vertu de l'article 67 du code pénal, seront transférés dans des établissements de détention réservés aux adultes dès qu'ils auront atteints leur majorité ».

Rappelons dans un ordre d'idées voisin, que la commission de réforme pénitentiaire, à la suite du Conseil supérieur de l'Assistance publique, et conformément au programme qu'a toujours conseillé l'Inspection générale, a souhaité que l'Administration affectât un établissement au triage des ennfants sur le compte desquels les magistrats chargés de statuer, ne sont pas toujours suffisament éclairés.

Spécialisation du personnel.

Les réclamations formulées par les agents contre les exigences particulières du service des colonies auraient peut-être moins de motifs de se produire si, comme l'Inspection générale n'a cessé de le demander depuis de longues années, le personnel des établissements d'éducation correctionnelle constituait un cadre distinct des autres catégories. Ce désir a d'ailleurs été expressément formulé par la commission précitée, exprimant le vœu de voir l'Administration « étudier les moyens de constituer, pour les établissements d'éducation correctionnelle, un cadre de personnel spécialisé, dissocié de l'ensemble du personnel pénitentiaire et comportant un mode de recrutement, une hiérarchie et des conditions de carrière absolument distincts »

Les inconvénients du personnel interchangeable et du recrutement unique sont trop nombreux et trop évidents pour qu'il soit utile de reprendre ici des observations maintes fois formulées. Au cours d'une enquête récemment éffectuée dans un établissement du midi, il a été relevé que, dans un espace de deux ans et demi, le nombre des mutations, pour un personnel moyen de 25 à 30 unités,

s'était élevé à 56 (30 départs pour 26 arrivées). On conçoit aisément que de si fréquents changements ne puissent être profitable à la bonne marche des services. Si le personnel des établissements d'éducation correctionnelle constituait un cadre à part, les mutations seraient d'abord moins fréquentes, et elles ne présenteraient pas les mêmes inconvénients.

Dans un autre établissement, possédant une section séparée, l'unique gradé responsable de cette section est un premier surveillant ayant passé toute sa carrière dans les établissements d'adultes et ignorant naturellement tout du service des maisons d'éducation correctionnelle pour lequel il n'était nullement préparé.

Régime physique.

Dans l'ensemble, l'état sanitaire, tant dans les colonies de garçons que dans les écoles de préservation de jeunes filles, est aussi satisfaisant que possible, et les statistiques annuelles témoignent, par la diminution du chiffre des malades envoyés à l'hôpital, soignés à l'infirmerie, ou décédés, d'une amélioration sensible depuis les dernières années de guerre.

Un quartier spécial de la colonie de Saint-Hilaire a été affecté aux pupilles atteints de tuberculose pulmonaire. Les tuberculeux osseux sont envoyés à Belle-Ile ; la colonie d'Eysses, l'école de préservation de Doullens, possèdent chacune un quartier séparé destiné à recevoir les syphilitiques.

On ne peut qu'approuver dans leur ensemble, ces initiatives dont le profit est certain.

Dans une colonie de garçons, il a été institué une pesée trimestrielles régulière de tous les pupilles, dont les résultats sont consignés sur leur fiche sanitaire. Cette pratique, qui donne, au point de vue médical, un élément d'information précis, et permet des observations intéressantes, gagnerait à être généralisée et rendue obligatoire.

Un des meilleurs critériums du bon état physique des pupilles, réside dans le pourcentage extrêmement élevé, pour certains établissements, du chiffre des jeunes conscrits pris dans le service armé et dans celui, non moins élevé, des engagés volontaires dans l'armée de terre et de mer.

Il convient de reconnaître évidemment que la discipline physique à laquelle sont soumis les pupilles, la régularité de leurs repas, la vie au grand air, contribuent grandement à améliorer ou à maintenir leur état de santé.

Dans la plupart des colonies, il est prévu des séances de gymnastique régulières, mouvements d'ensemble et aux agrès ; mais comme la direction de ces services n'est pas toujoure confiée à une personne extrêmement qualifiée, les résultats sont parfois douteux. Au cours de la dernière tournée, il a été présenté dans une colonie du midi, à l'inspecteur, un programme d'exercices par-

faitement bien conçus mais qui avaient été ou bien peu ou mal pratiqués, s'il fallait en juger par la piteuse démonstration qui fut faite. Sur une trentaine de pupilles, dont plusieurs devaient partir quelques semaines plus tard au régiment, aucun ne fut capable d'effectuer un rétablissement à la barre ! Dans un autre établissement, où les séances d'exercices physiques ne sont pas régulières, il a été par contre constaté un nombre relativement élevé de pupilles se livrant seuls, pendant les récréations, à un entraînement aux appareils assez poussé et risquant, en dehors de tout contrôle, de devenir dangereux.

Cette question importante de l'éducation physique et de la préparation militaire ne devrait pas être laissée à la bonne volonté réelle, certes, mais trop souvent inexpérimentée, d'un fonctionnaire insuffisamment qualifié. Elle gagnerait à être uniformément réglementée conformément au programme officiel des services d'éducation physique et de préparation militaire. Pendant un certain temps, des moniteurs militaires ont été désignés par les commandants de certains centres d'éducation physique pour venir donner des cours spéciaux, malheureusement supprimés à l'heure actuelle, par suite de la compression des effectifs.

Quant à la circulaire du 27 septembre 1921 sur l'organisation des jeux et des sports, elle n'est actuellement pas appliquée selon son esprit. La plupart des directeurs objectent la difficulté d'organiser ces jeux, le manque de place, les nécessités d'une surveillance spéciale, etc.....

Une circulaire du 29 novembre 1923, a institué dans les écoles de préservation de jeunes filles des cours de gymnastique. Les essais effectués sont trop modestes, jusqu'à présent, pour qu'il soit possible de se faire une idée exacte de leur intérêt.

Les soins de propreté corporelle sont donnés, dans l'ensemble, avec régularité. Tous les établissements possèdent des installations sanitaires suffisantes, sinon entièrement satisfaisantes. Il a été observé, toutefois, qu'il n'était pas suffisamment veillé à ce que les pupilles, au moment de la cessation du travail, au sortir des ateliers, prissent le soin de se laver les mains. Cette remarque s'applique également aux cuisiniers et aux pupilles affectés au service général et chargés de la distribution des aliments, en particulier du pain.

En ce qui concerne les soins d'hygiène et de propreté, le projet de réglement actuellement en préparation, prévoit des bains de pieds et des douches tous les 8 et 15 jours, ainsi que des bains de rivière quand la saison le permet. Les Directeurs de colonies ne pourraient-ils anticiper sur sa publication ?

Les soins dentaires sont actuellement limités aux extractions de dents, ce qui est parfois trop sommaire. Il semble que sans aller jusqu'à assurer la fourniture d'appareils de prothèse, il y aurait intérêt à faire effectuer les soins ordinaires permettant la bonne conservation des dents.

Le régime alimentaire a fait l'objet, au cours de la guerre et durant les années suivantes, de dispositions restrictives, en particulier en ce qui concerne la ration de pain. La réglementation normale a été remise en vigueur à compter de 1922. D'une manière générale, si ce régime est satisfaisant quant à la quantité et à la nature des denrées distribuées, il laisse parfois à désirer quant à la préparation.

Ainsi, il est servi trop souvent, en dépit des observations maintes fois répétées, des pitances de légumes secs insuffisament cuits. Trop fréquemment aussi, par suite d'un défaut d'organisation et d'un manque regrettable de surveillance, les plats ne sont pas apportés au réfectoire suffisament chauds et seuls les premiers arrivés, sinon les premiers servis, sont à peine assurés de ne pas manger froid.

Si, au point de vue des récompenses, on conçoit la distribution de friandises, par contre, à ce même point de vue, il est bien discutable d'octroyer une ration suplémentaire de viande, de légumes frais ou de pâtes. Encore ces supléments de nourriture ne sont-ils pas donnés toujours judicieusement. Dans la plupart des établissements, le régime des tables d'honneur a lieu le dimanche et le jeudi soir, jours où est déjà distribué à l'un des repas, un service gras ; de telle sorte que les occupants de ces tables spéciales, se voient gratifiés de rations trop copieuses que, parfois, ils ne peuvent achever.

Dans certains établissements, la viande, les jours gras, est distribuée au repas du soir. Il semblerait préférable que cette distribution eut lieu à celui du matin.

Enseignement scolaire.

L'enseignement scolaire constitue une partie essentielle de l'emploi du temps des pupilles. L'examen des nombreuses instructions adressées sur cette matière depuis plus de 50 ans, montre quel intérêt l'administration attache à ce que cet enseignement soit aussi complet, régulier et efficace que possible. Or, les constatations effectuées par les Inspecteurs généraux en cours de tournées, sont souvent beaucoup moins optimistes que les rapports sur les résultats de l'enseignement rédigés par les directeurs en fin d'année. Sans doute, un progrès notable a été réalisé sur la situation générale signalée dans le rapport d'ensemble de 1921, situation qui était, pour partie, le résultat de la guerre ; mais on ne trouve pas moins des errements regrettables, comme le fait de placements d'illettrés hors des colonies, ou de classes privées, pendant un temps vraiment excessif, d'instituteurs, et confiées à des pupilles moniteurs ; enfin, la durée, beaucoup trop longue, des vacances. Sur ce dernier point, on ne comprend pas bien la raison pour laquelle, dans la plupart des colonies, les classes n'ont pas lieu le jeudi, et que la durée des vacances scolaires dépasse trois, quatre et même cinq mois. On objecte les travaux des champs, mais

toutes les colonies ne sont pas agricoles, et cette critique s'applique aussi bien aux colonies industrielles et correctionnelles qu'aux écoles de préservation.

L'inspection générale, dans ses rapports précédents, a longuement insisté sur la question du recrutement des instituteurs dont, dans l'ensemble, on peut louer le dévouement et le zèle, mais dont on doit dire également que certains manquent des qualités pédagogiques nécessaires. Par suite, d'autre part, du peu de temps relatif consacré à l'enseignement scolaire dans les établissements d'éducation correctionnelle, tous les instituteurs reçoivent une affectation de comptable. Les uns sont employés au greffe, les autres à l'économat. Trop souvent cette dernière affectation tend à prendre le pas sur la première. On en arrive à se demander si, en fin de compte, il ne serait pas préférable que le nombre des instituteurs fut réduit, mais qu'en revanche ces fonctionnaires ne s'occupassent que de l'enseignement et de toutes les questions annexes concernant la moralisation et le relèvement des pupilles. Dans une école de préservation, au cours de l'année 1925, un inspecteur a trouvé une institutrice assumant journellement le service de trois classes : une de deux heures, les deux autres d'une heure et demie. Les résultats en étaient très satisfaisants.

En ce qui concerne l'organisation des cours, l'emploi des méthodes et des programmes d'enseignement, l'inspection générale ne peut que renouveler le vœu demeuré jusqu'ici lettre morte, de voir les colonies publiques soumises au contrôle de l'inspection de l'enseignement primaire. *Elle insiste tout particulièrement sur ce point capital.*

Quoiqu'il en soit, les critiques depuis longtemps répétées sur l'insuffisance du temps consacré à l'enseignement scolaire ne peuvent être que reprises. L'Inspection générale, en fixant à un minimum de trois heures en hiver, de deux heures en été, le temps consacré à l'école, considère cette amélioration indispensable, comme parfaitement possible. Les résultats, souvent assez brillants, obtenus par les pupilles admis au certificat d'études, ne sauraient être considérés que comme relativement convaincants. Seuls, en effet, sont admis à se présenter, les pupilles possèdant toutes les chances voulues pour réussir. Ce qui importe d'avantage, c'est moins le pourcentage des candidats reçus au regard de celui des présentés, que celui des candidats admis à passer l'examen par rapport au chiffre total de la population scolaire.

Dans la plupart des colonies, il n'est pas prévu, dans l'organisation des classes, de temps consacré à l'étude des leçons et à la confection des devoirs. Ces derniers, qu'il s'agisse de rédactions, de dictées, d'exercices de calcul, sont effectués en classe. C'est là une méthode insuffisante.

A côté de l'instruction scolaire proprement dite, il est un enseignement qui devrait avoir dans l'emploi du temps des colonies, une place non moins grande, c'est l'enseignement moral, parfois trop

négligé. Si, comme il a été demandé plus haut et comme il était indiqué dans le rapport de 1910, « les instituteurs étaient libérés des travaux de comptabilité et d'écritures administratives auxquels ils consacrent une partie de leur temps, ils pourraient être utilement invités à participer davantage à la vie des pupilles et à faire de l'instruction morale un enseignement vivant ».

A la colonie d'Aniane, il a été relevé une initiative heureuse. Toutes les semaines, à tour de rôle, un fonctionnaire (le directeur, l'instituteur-chef et les instituteurs) est chargé d'une conférence sur un sujet de morale pratique. Cet exemple gagnerait à être généralisé.

Une circulaire du 29 novembre 1923, a institué, à compter du 1er décembre suivant, dans toutes les écoles de préservation de jeunes filles, des cours d'enseignement ménager. Aux termes mêmes de la circulaire ministérielle, ces cours "pratiques" devaient être donnés par sections: un programme, établi par les soins de la direction de l'enseignement technique, avait été adressé en même temps aux trois directeurs. Or, nulle part cet enseignement n'a été institué conformément aux prescriptions données. On s'est borné à quelques leçons théoriques, faites en classe, mais de cours pratiques point. Les directeurs ont objecté des difficultés d'organisation qu'il eut été cependant possible d'écarter avec une meilleure volonté.

A l'école de préservation de Clermont, fonctionne un cours de dessin qui donne de bons résultats.

Dans les trois écoles de préservation, conformément aux prescriptions de la circulaire du 29 novembre 1923, l'étude du solfège et du chant est pratiquée par certaines pupilles sélectionnées.

L'enseignement de la musique donné dans la plupart des colonies (malheureusement pas dans toutes), est suivi avec faveur et goût, et les progrés des élèves sont notables. Les colonies de Belle-Ile et de Saint-Maurice, possèdent des musiques très complètes dont elles se montrent fières, à juste titre, et dont les auditions à l'extérieur produisent sur les populations le meilleur effet. Il n'y a qu'à veiller à ce que la discipline ne se ressente pas de ces sorties.

Les bibliothèques n'appellent dans l'ensemble, pas de remarques particulières. La proportion de livres d'histoire, de géographie, de voyages, de littérature, de sciences, de romans et de contes est satisfaisante. Leur nombre est, en général, suffisant. A la suite des prescriptions d'une circulaire du 26 octobre 1921, certains ouvrages dont le caractère moralisateur pouvait être considéré comme douteux, ont été retirés.

L'administration pénitentiaire s'est récemment posée la question de savoir s'il ne serait pas possible d'autoriser les directeurs a acheter, sur la caisse du patronage, certains journaux et des revues illustrées. Cette innovation pourrait évidemment donner de bons résultats. Il convient de signaler également, qu'à titre de récompense certains directeurs autorisent les pupilles à recevoir de leur famille des journaux sportifs.

Enseignement professionnel.

Les divers aspects de la question de l'éducation professionnelle, ont été exposés dans les rapports de 1910 et 1921, avec une ampleur qui ne pourrait, ici, que provoquer des redites; aussi bien, nous limiterons-nons, sur ce point, à un certain nombre de remarques particulières.

Ce qui frappe dès l'abord, lorsqu'on examine la répartition de la population dans une colonie, c'est l'extrême variété des travaux auxquels sont affectés les pupilles. Cette situation tient au fait que l'établissement, pour assurer son propre fonctionnement, est tenu d'avoir des boulangers, des menuisiers, des tailleurs, des ravaudeurs, des cordonniers, des buandiers, etc... et le nombre de ces affectés spéciaux, indispensables pour le service général, diminue fortement le chiffre des pupilles composant les équipes principales, agricoles ou industrielles, suivant la nature de la colonie. Or, si quelques uns de ces emplois peuvent être considérés comme constituant l'apprentissage d'un véritable métier, voire même d'un métier lucratif, comme celui de boulanger, de charpentier, de bourrelier, de charron, etc... jamais un pupille ne tirera grand profit d'avoir été utilisé, pendant un temps plus ou moins long, comme buandier ou balayeur. Sans doute, le nombre des pupilles affectés aux services généraux pourrait dans presque toutes les colonies, subir quelques compressions, mais ces réajustements effectués, la situation exposée plus haut demeurerait peu changée.

Aussi, peut-être conviendrait-il, au lieu de procéder à des désignations fixes et d'une durée parfois trop longue, d'effectuer un roulement pour le service de ces postes indispensables, mais d'un intérêt pratique nul. A la colonie de Belle-Ile-en-Mer, toutes les corvées sont effectuées par le peloton de punition. C'est là une excellente pratique, préférable de beaucoup à celle consistant pour le pupille, à attendre en cellule, dans la plus complète oisiveté, la fin d'une punition parfois longue.

La Commission de réforme pénitentiaire s'est préoccupée assez longuement de cette question complexe de l'enseignemet professionnel des pupilles. Envisageant une nouvelle orientation possible, elle a formulé le vœu suivant: « qu'à la suite d'échanges de vues et de visites sur place, qui pourront intervenir entre l'Administration pénitentiaire et la Direction de l'Enseignement technique, les méthodes en usage dans les établissements relevant de cette administration soient, autant que possible, introduites dans les établissements de jeunes détenus; que, notamment, des emprunts puissent être faits au personnel enseignant de ces établissements, dans des conditions analogues à ce qui a lieu actuellement pour les instituteurs détachés ».

Bien qu'aucun résultat pratique ne soit, pour diverses raisons, encore intervenu, la question n'en demeure pas moins à l'ordre du

jour. Sans doute, ne s'agit-il pas de faire des colonies pénitentiaires de véritables écoles d'enseignement technique qui supposent, comme éléments essentiels de bon fonctionnement, un personnel qualifié, un matériel adequat et surtout des élèves susceptibles de suivre, pendant un temps donné, un programme d'enseignement défini.

Le matériel, les colonies le possèdent, au moins pour la plus grande partie. Un cadre spécial de professeurs pourrait être créé; quant aux élèves, s'ils existent en nombre suffisant, il paraît bien difficile d'admettre que beaucoup soient susceptibles de profiter utilement d'un enseignement qui comporte nécessairement, à côté d'exercices pratiques, des cours théoriques bien supérieurs au niveau intellectuel moyen des pupilles.

Il n'en demeure pas moins qu'une réorganisation complète de l'enseignement professionnel apparaît indispensable si l'on entend, sans vouloir toutefois viser trop haut et risquer de manquer le but, améliorer la situation existante. Précédemment, il a été question de la spécialisation du personnel; l'Inspection générale considère ce premier point, joint à une meilleure utilisation d'agents techniques, comme la base essentielle de toute réforme possible.

Un exemple concret permet de montrer l'intérêt de certaines modifications. Il existe à la colonie de Belle-Ile une section maritime. Cette section possède comme moyens matériels d'action:

1° Un voilier commandé par un capitaine de cabotage, et ayant sous ses ordres deux maîtres et un équipage de huit à dix pupilles. Ce bateau est principalement destiné à la pêche du thon.

2° Plusieurs canots, dont un automobile, affectés à la pêche de la sardine.

Le voilier effectue des sorties régulières aux époques propices, et, quand son capitaine juge le moment opportun, va où il convient et reste dehors autant qu'il le faut. Le capitaine, sous réserve des comptes-rendus consignés sur son livre de bord, dispose entièrement de l'emploi de son temps. Les résultats des pêches, évidemment variables, sont parfois des plus satisfaisants.

Les canots de pêche commandés par des surveillants marins, mais considérés comme des agents ordinaires et astreints au service intérieur de l'établissement, ne sortent que dans la limite de l'emploi du temps général. Partant bien après l'heure du lever, ils sont nécessairement tenus de rentrer pour le repas du soir et le coucher. De telle sorte que, le plus souvent, ils arrivent sur le lieu de pêche trop tard, et sont obligés d'en repartir trop tôt pour espérer effectuer une pêche bien fructueuse. En 1924 et 1925, une modification de cet état de choses a été demandée, tant par l'Inspection générale que par la direction de la colonie. L'inspecteur visitant la colonie de Belle-Ile, en 1926, a trouvé la situation inchangée.

Dans une autre colonie, le tour de service est organisé de

manière à procurer, en période normale, tous les quatre jours deux jours de repos (descente de garde et repos hebdomadaire) au personnel.

Pendant parfois 48 heures, les surveillants contremaîtres participant au service général sont distraits de leurs ateliers, ce qui est inadmissible.

Il convient de reconnaître que la direction de l'Administration pénitentiaire, consciente de la nécessité de modifier cet état de choses, est en instance de mettre sur pied une organisation nouvelle, s'efforçant de concilier, à la fois, l'intérêt bien compris des pupilles et celui du personnel.

Le nombre des ateliers à l'entreprise a quelque peu diminué avec la suppression d'un certain nombre d'établissements. Il reste encore, à l'heure actuelle, à la colonie d'Eysses, un atelier d'émouchettes et une partie de l'atelier de menuiserie. A l'école de Doullens, un atelier de lingerie. A Clermont, un atelier de lingerie et un autre de confection d'articles en plumes.

Depuis un certain nombre d'années, périodiquement, la suppression de l'atelier d'émouchettes d'Eysses est demandée. Tous les avis sont unanimes pour reconnaître l'absence complète de valeur éducative de ce genre de travail et en demander la suppression... sans d'ailleurs aucun résultat.

Si l'on estime que des pupilles plus difficiles, nécessitant une surveillance particulière, ne pouvant faire tous les travaux habituels et, cependant, ne devant pas rester inoccupés, méritent d'être employés d'une manière toute spéciale, il ne serait peut être pas tellement difficile de trouver des travaux légers dont le rendement ne saurait être inférieur à celui des émouchettes.

Les tarifs de l'atelier de menuiserie à l'entreprise, appellent également de sérieuses critiques. En 1925, il a été confectionné, en effet, par cet atelier 20 buffets, 3 tables, 8 caisses de sommiers, pour la somme de 419 fr. 25. D'autre part, 402 heures et demie à 0 fr. 40, soit 161 francs, ont été employées à des réparations diverses de meubles. L'atelier a rapporté au total 580 fr. 25!

Les ateliers de lingerie de Doullens et de Clermont n'appellent pas de remarques particulières. Le premier fonctionne d'ailleurs depuis seulement quelques mois; quant au second, tenu par le même entrepreneur qu'à la maison centrale de Rennes, il possède le même tarif pour le travail à la main.

L'atelier de confection d'articles en plumes de l'école de Clermont prêterait peut être moins à la critique qu'il ne semblerait dès l'abord. Ce genre de travail, pas très difficile, mais assez délicat, est en effet de nature à développer l'habileté manuelle, le goût de la composition décorative, l'habitude d'une minutieuse précision, toutes choses pouvant être des plus utiles aux pupilles à leur sortie, même si elles ne trouvent pas à s'employer, ou ne le veulent pas, dans l'industrie dont elles connaissent le métier.

Les travaux effectués pour le compte du personnel appellent plusieurs remarques. Trop fréquemment, l'administration centrale est obligée de faire procéder à des enquêtes à la suite de réclamations signalant des abus. Il conviendrait, semble-t-il, de réglementer d'une façon plus étroite, et surtout plus précise, les conditions d'utilisation de la main-d'œuvre pour une catégorie de bénéficiaires nettement déterminée. D'autre part, les tarifs auxquels ces travaux sont effectués, remontent à une décision du 30 juin 1920 qui, bien que se rapportant à cette seule année, était encore en vigueur lors de la dernière tournée. L'application de ce tarif aboutit parfois à des résultats qui, dans les circonstances économiques actuelles, et bien que les intéressés fournissent naturellement toutes les matières nécessaires, sont pour le moins curieux.

Comment ne s'étonnerait-on pas, en effet, des chiffres qui ont ont été relevés par l'inspecteur visitant à la fin de 1925 la colonie d'Eysses, où le maximum des perceptions était, par suite de l'application d'un tarif forfaitaire, de 25 francs à l'atelier de menuiserie, pour le meuble le plus élevé (armoire à glace), de 7 fr. 50 à celui des tailleurs (jaquette ou veston et pantalon), de 3 francs à la cordonnerie (confection d'une paire de chaussures)?

A la catégorie des travaux effectués par les pupilles pour le compte de tiers, en dehors des placements dont il sera dit un mot plus loin, il convient de signaler ceux effectués par les équipes agricoles et viticoles.

Pendant plusieurs années, la colonie de Saint-Maurice a détaché chez des particuliers des brigades agricoles. Cette pratique, par suite des compressions effectuées dans le personnel, a été récemment supprimée dans cette colonie, mais elle est encore en vigueur à Aniane et à Cadillac pour les travaux viticoles. Le véritable intérêt de ces travaux réside uniquement, pour les pupilles, dans la rémunération assez forte qui y est attachée et dont ils bénéficient pour moitié. A Aniane, en 1926, les salaires journaliers étaient, en effet, de 13 fr. 20 pour les coupeurs de raisins, et de 17 fr. 60 pour les porteurs, non compris le repas du midi (produit total en 1926 : 8.298 fr. 50).

A Cadillac, les salaires étaient de 6 et 8 francs, plus la nourriture (produit total en 1925 : 25.413 francs).

Sous le bénéfice des observations présentées plus haut, visant l'orientation nouvelle ainsi que la réorganisation des colonies, l'Inspection générale qui, à diverses reprises, a souligné tout l'intérêt consistant à tirer le maximum de rendement possible du travail des établissements pénitentiaires, estime que le moment serait bien choisi pour effectuer un regroupement et une meilleure utilisation de tous les organes de production en régie. Non seulement les colonies, sur certains points, peuvent se suffire à elles-mêmes, mais encore elles sont susceptibles, grâce à l'extension et au développement judicieux de certains de leurs ateliers, d'effectuer les cessions nécessaires à un grand nombre d'établissements pénitentiaires.

Mais ce qu'il conviendra de modifier, au plus tôt, en tout état de cause, c'est le système actuel de la rémunération des pupilles.

En terminant ce paragraphe, signalons ces vœux de la Commission de réforme pénitentiaire :

« Que les travaux exécutés par les pupilles, le soient autant que possible, en régie, pour le compte de l'administration et que ces travaux aient un caractère éducatif.

« Que l'administration étudie une réglementation concernant la rémunération accordée aux pupilles en vue de la constitution d'un pécule, d'après un système qui éviterait les inégalités et les anomalies qui résultent actuellement du système des bons points, accordés dans chaque colonie isolément, et de la coexistence dans certaines colonies d'ateliers à l'entreprise ».

L'étude de cette question n'a pas été omise dans le projet de décret actuellement en préparation. Toutefois, l'administration centrale n'a pas encore trouvé le moyen de concilier les formules ci-dessus avec l'exiguïté des crédits budgétaires mis à sa disposition.

RÉGIME DISCIPLINAIRE. — PLACEMENTS

Les observations générales contenues dans le précédent rapport d'ensemble ne peuvent être, pour la plupart, que renouvelées. L'institution d'une réglementation disciplinaires uniforme et, surtout, adaptée au caractère éducatif des colonies pénitentiaires, est depuis longtemps réclamée et vient d'être mise à l'étude. La plus grande variété subsiste jusqu'ici dans les divers établissements, aussi bien dans le régime des récompenses que dans celui des punitions. Dans une colonie de garçons, une récompense très en faveur consiste dans le port des cheveux accordé aux pupilles ayant un an de présence dans l'établissement et proposés, en raison de leur bonne conduite, pour la libération provisoire, l'engagement ou le placement, ou encore comptant deux ans de présence, et bien que d'une bonne conduite, n'ayant pu bénéficier encore d'une mesure gracieuse.

Il a été indiqué plus haut, au sujet du service général qu'à la colonie de Belle-Ile les pupilles punis étaient chargés des corvées. Cette pratique gagnerait à être généralisée.

Le régime des placements varie suivant les établissements, aussi bien par le nombre des placés, que par la durée du séjour considérée nécessaire. A Aniane, les placements ont lieu quelquefois au bout d'un an seulement; dans d'autres colonies, une présence de dix-huit mois à deux ans est exigée.

Voici le nombre des placements relevés au cours de la tournée de 1926 :

ÉTABLISSEMENTS	POPULATION	NOMBRE des PLACÉS
Saint-Maurice	353	108
Saint-Hilaire	275	56
Aniane	246	35
Belle-Ile	238	23
Doullens	188	46
Clermont	118	9
Cadillac	83	3

Les colonies agricoles et les écoles de préservation n'éprouvent en général, aucune difficulté pour placer leurs pupilles, les demandes étant nombreuses. Aniane trouve des placements agricoles, mais bien peu d'industriels, de telle sorte qu'un excellent sujet ayant effectué un apprentissage sérieux dans l'un des ateliers, se trouve souvent défavorisé par rapport à certains de ses camarades. Belle-Ile, par suite de sa situation insulaire et des particularités de la région, éprouve également quelques difficultés à procurer à ses pupilles des placements intéressants.

Le montant des gages, encore que variant d'un établissement à l'autre, s'est sensiblement relevé durant ces dernières années.

Les taux varient entre :

ÉTABLISSEMENTS	TAUX	MOYENNES
Aniane	840 et 1.800 francs.	1.000 francs.
Saint-Maurice	400 et 1.440 —	850 —
Saint-Hilaire	1.320 et 2.300 —	1.500 —
Belle-Ile	480 et 1.500 —	1.000 —
Doullens	850 et 1.560 —	900 à 1.000 —
Clermont	840 et 1.200 —	950 —
Cadillac	750 et 1.000 —	850 —

Pour 1927, un relèvement général est prévu.

Dans le dernier contrat de placement type, l'Administration a imposé la clause générale obligatoire du versement au profit de la caisse de patronage de l'établissement d'une somme égale à 2 p. 100 du montant total des gages au moment de la signature du contrat, 1 p. 100 au moment du paiement de chaque trimestre et 3 p. 100 à chaque renouvellement de contrat. Cette augmentation sensible du chiffre des recettes doit permettre aux dites caisses de remplir d'une manière plus efficace leur utile mission à l'égard des pupilles ayant quitté la colonie.

Telles sont les principales observations qui ont paru mériter d'être présentées, à la suite des dernières tournées sur le régime des pupilles, dans les établissements d'éducation correctionnelle.

Il résulte de cet ensemble d'observations que les établissements de correction des mineurs, en dépit des améliorations intervenues depuis quelques années, et aussi du dévouement et de l'heureux esprit novateur animant les fonctionnaires actuels de l'Administration centrale présentent encore des lacunes et appellent des réformes.

Peut être, pour mieux tenir compte du caractère éducatif des institutions envisagées, l'appellation de colonies pénitentiaires devrait-elle disparaître, pour laisser place, ainsi que le projet de règlement l'envisage, à celle d'école de réforme ou d'école d'éducation. L'essentiel doit résider dans le personnel, dans les programmes, dans les méthodes.

Au sujet du personnel, l'Inspectien générale s'est longuement expliquée. Il est nécessaire que du haut en bas, les enfants soient sous la coupe d'un personnel spécialisé et éducatif, distinct du personnel pénitentiaire. Chaque établissement devrait avoir des instituteurs du cadre scolaire pour l'instruction intellectuelle, et des maîtres techniciens pour l'enseignement professionnel. Le cadre du personnel de surveillance (il pourrait recevoir lui aussi une autre dénomination) devrait se recruter à la suite d'un examen spécial et porter de préférence sur des candidats mariés.

A l'emploi de toute méthode et de tout programme doit préluder une sélection judicieuse des pupilles conformément au vœu de la Commission de réforme et du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Un établissement de triage devrait être organisé (à la colonie de Saint-Maurice, par exemple) où seraient conduits indistinctement tous les enfants remis à l'Administration et où serait opéré le dépistage des anormaux, des pervers, des inamendables.

Il n'est pas dit que certains sujets, à la suite de ce triage, ne pourraient pas être directement placés chez des particuliers, tout au moins à titre d'essai, suivant la méthode pratiquée indistinctement par les patronages.

L'emploi du temps des pupilles, leur régime sanitaire, alimentaire, disciplinaire, doit résulter d'un règlement modifiant en bien des points celui de 1869 et s'inspirant notamment de textes plus récents élaborés pour les écoles professionnelles en les écoles de réformation (1909). C'est le but du règlement en préparation auquel il a été fait allusion dans ce rapport.

Leur instruction scolaire et morale doit être intensifiée, leur développement physique suivi de très près.

Leur enseignement professionnel doit être calqué dans toute la mesure du possible sur l'enseignement donné dans les écoles pratiques d'agriculture et d'industrie et principalement orienté vers les débouchés de l'artisanat rural, suivant un programme qui pourrait être mis au point sur avis de la direction de l'enseignement technique.

La question du salaire des pupilles travaillant utilement pour le compte de l'administration devrait faire l'objet de dispositions équitables. Les formes les plus diverses de placement (individuel, collectif, saisonnier) à la condition qu'ils soient strictement professionnels, devraient être pratiquées pour tout pupille dégrossi à ce point de vue et ayant donné, pendant un laps de temps à fixer, des gages de bonne conduite. La surveillance des pupilles placés doit continuer à s'exercer et aboutir, en cas de persévérance dans l'effort de reclassement, à la liberté provisoire.

En somme, les établissements d'éducation des mineurs doivent préparer par tous les moyens leur réadaption sociale. Mieux outillés en personnel, assouplis sous le rapport du triage, rassurant au point de vue moral et disciplinaire, modernisés au point de vue professionnel, pratiquant avec dicernement la tutelle des mineurs placés ou mis en liberté provisoire, si la défaveur dans laquelle ils sont tenus vient à persister, elle sera alors la conséquence d'un refus de concevoir, comme il convient, moralement et socialement, l'ensemble du problème de l'enfance coupable.

V

ORGANISATION DE LA LUTTE ANTICANCÉREUSE

(M. le Docteur Santenoise Inspecteur général adjoint, rapporteur.)

Au cours de missions spéciales, l'Inspection générale a examiné en 1926 l'organisation et le fonctionnement de divers centres régionaux de lutte contre le cancer (Toulouse, Nancy, Strasbourg, Nantes, Angers, Rennes, Reims, Paris banlieue). Ces investigations, bien que n'ayant pas porté sur tous les centres anticancéreux, ont permis d'apprécier l'étendue de l'effort réalisé.

Les centres visités on fait l'objet dans les rapports particuliers de remarques et de conclusions dont il est possible de tirer, d'ores et déjà, des enseignements utiles à l'orientation efficace de la lutte contre le cancer.

Les premières observations seront donc groupées dans le présent rapport d'ensemble. Elles donneront un aperçu synthétique de la question et pourraient être le point de départ de mesures qu'il convient de préconiser afin d'adapter l'organisation et le fonctionnement des centres aux besoins de la lutte anticancéreuse dans le cadre des dispositions administratives et financières actuellement en vigueur.

Nous rappellerons l'importance du cancer parmi les facteurs de la mortalité.

Nous ferons un un bref historique de l'organisation actuelle.

Nous résumerons ensuite les divers types d'organisation des centres visités par l'Inspection.

Des observations qu'appelle cet examen se dégageront des conclusions qui pourront servir de base à une réorganisation.

IMPORTANCE DU PÉRIL CANCÉREUX. — STATISTIQUES

Les statistiques de tous les pays civilisés mettent en évidence la fréquence du cancer et l'importance sociale de cette maladie. Les chiffres de la mortalité cancéreuse sont particulièrement éloquents et instructifs. Ils montrent que le cancer est une maladie beaucoup plus fréquente qu'on ne le croyait jusqu'ici.

D'après les statistiques de mortalité, pour l'Europe et l'Amérique, on compterait par an 500.000 morts, dont 32.000 en France, soit

4,5 p. 100 de la mortalité générale. Il faut évidemment formuler sur la statistique générale les réserves que nous seront appelés à faire en ce qui concerne la France. Les incertitudes que l'on peut relever quant à notre pays ne lui sont pas spéciales.

Donc, en France, il y aurait, sur 10.000 habitants, 9,08 cas de cancer par an. A *Paris* : 11 ; à *Lyon* : 14 ; à *Bordeaux* : 10 . Pour l'étranger, on compterait : à *Londres* : 6 ; à *New-York* : 6 ; à *Philadelphie* : 5 ; à *Berlin* : 5 ; à *Buenos-Aires* : 7 ; etc...

Toutes les statistiques publiées dans ces dernières années indiquent une augmentation de la mortalité par cancer. Ainsi, à Paris, la mortalité cancéreuse de 1900 à 1922 est la suivante :

ANNÉES	DÉCÈS	ANNÉES	DÉCÈS
1900	2.740	**1912**	3.230
1901	2.898	**1913**	3.212
1902	2.832	**1914**	3.225
1903	2.936	**1915**	3.327
1904	2.890	**1916**	3.554
1905	3.093	**1917**	3.442
1906	3.129	**1918**	3.554
1907	3.053	**1919**	3.633
1908	3.080	**1920**	3.712
1909	3.050	**1921**	3.743
1910	3.073	**1922**	3.593
1911	3.205		

Cependant, on ne peut conclure d'une manière absolue à l'extension du fléau. Il faut tenir compte, en effet, dans l'interprétation des statistiques, de divers éléments qui exigeraient une mise au point.

Et d'abord, le perfectionnement sans cesse croissant des méthodes d'investigations médicales permet de découvrir des cancers qui autrefois passaient inaperçus. En effet, dans toutes les statistiques modernes, l'augmentation du nombre des cancers porte presque uniquement sur les cancers internes et cachés. Le nombre des cancers externes faciles à diagnostiquer, comme ceux de la peau, des lèvres, de la langue, du col de l'utérus, etc.., reste stationnaire ou a plutôt tendance à diminuer.

A ce premier facteur qui modifie les statistiques, il s'en ajoute un autre : le cancer est une maladie de l'âge mûr et de la première vieillesse, et l'augmentation de la mortalité cancéreuse s'explique en partie par la prolongation de la longévité actuelle, due aux progrès des conditions hygiéniques et sociales.

M. le professeur MÉNÉTRIER a présenté, sur ce sujet, à l'Académie de médecine, un rapport aboutissant à la conclusion que le cancer n'est pas plus fréquent maintenant qu'au début du siècle dernier. Dans ce travail, basé sur des diagnostics d'autopsie, c'est-à-dire présentant le maximum de garantie, M. MÉNÉTRIER établit que la proportion moyenne de décès causée par le cancer est de 10 à 12 p. 100 des décès survenus dans son service. Or, BAYLE, entre 1802 et 1816, constatait chez ses malades de la Charité de Paris, que la proportion des décès par cancer était de 14 p. 100, chiffre supérieur au chiffre actuel.

Aussi, est-il difficile de savoir si les statistiques partout invoquées traduisent une augmentation réelle du cancer, ou s'il ne sagit que d'une augmentation apparente. C'est d'autant plus regrettable qu'un très grand intérêt s'attacherait à l'établissement de statistiques précises, pour déterminer toute l'étendue du fléau, et pour se rendre compte de l'efficacité des efforts tentés pour l'enrayer.

L'Inspection générale a déjà insisté sur l'importance de la question de la statistique des décès, capitale en matière d'information sanitaire. Elle a, dans un précédent rapport d'ensemble, signalé certains procédés en usage dans divers services d'hygiène, permettant d'avoir une statistique intégrale, basée sur le diagnostic médical et respectant les obligations du secret professionnel. Elle a, en particulier, préconisé l'adoption du procédé employé au bureau d'hygiène d'Arcachon (V. rapport d'ensemble de 1925 sur les services d'hygiène).

Les médecins reçoivent par les soins de l'administration locale un carnet de feuillets dont chacun comprend trois subdivisions. La première est la souche ; elle reste entre les mains du médecin traitant et reste adhérente au carnet. Les deux autres sont juxtaposées et doivent être remises ainsi au bureau de l'état civil pour en obtenir la délivrance du permis d'inhumer. De ces deux fiches, l'une est la constatation du décès proprement dit ; elle sert à l'établissement de l'acte de décès par l'état civil et est conservée par la mairie ; elle ne mentionne que le nom, l'âge, l'adresse du défunt et la date de la mort avec une rubrique concernant la désinfection et une relative à l'autorisation d'inhumer. Elle est datée et signée par le médecin traitant. L'autre indique le sexe et l'âge du défunt, le mois de l'année, sans mentionner ni le nom, ni la date exacte de sa mort. Elle reproduit les renseignements relatifs à la désinfection prescrite. Cette fiche est destinée à être adressée cachetée à la commission d'hygiène municipale ou au bureau d'hygiène. C'est le service de l'état civil qui la détache de l'autre et en fait l'expédition.

Dans le même ordre d'idées, la Commission du cancer, dans son programme de statistique du cancer, a émis le vœu que tout médecin exerçant en France reçoive un carnet formé de feuilles comprenant :

1° Un talon conservé par le médecin ;

2° Une fiche détachable portant les indications nécessaires pour établir l'acte de décès (sans mention de la cause);

3° Une fiche détachable à remettre cachetée à l'officier de l'état civil, qui la transmettrait, sans l'ouvrir, au médecin chargé du service de l'hygiène. Ladite fiche mentionnerait la cause du décès, avec les indications utiles pour l'hygiéniste ; le nom du décédé ne figure pas sur la fiche en question, qui porte simplement le numéro d'ordre de la fiche 2.

Les fiches 2 et 3 seraient remplies, à la charge de la famille, par le médedin traitant et transmises par cette dernière à l'officier de l'état civil, lors de la déclaration du décès. En l'absence du médecin traitant, les fiches 2 et 3 seraient remplies par le médecin désigné par le service de l'état civil, à la charge de l'assistance médicale gratuite.

En ce qui concerne l'établissement d'une statistique précise du cancer, il importe au premier chef de distinguer les diverses maladies cancéreuses. La commission du cancer a préconisé l'adoption, en ce qui concerne la classification des affections cancéreuses, des rubriques de la nomenclature des maladies arrêtées par la Commission internationale en octobre 1920.

Dans ladite nomenclature, les affections néoplastiques figurent sous les rubriques reproduites ci-après:

Cancer et autres tumeurs malignes de la cavité buccale ;
— — — de l'estomac, du foie;
— — — du péritoine, des intestins, du rectum ;
— — — des organes génitaux de la femme ;
— — — du sein ;
— — — de la peau;
— — — d'autres organes ou d'organes non spécifiés;

Autres tumeurs (tumeurs des organes génitaux de la femme exceptées).

Pour l'établissement de la statistique générale, la Commission du cancer estime qu'il y aurait lieu, en ce qui concerne les malades morts du cancer, de demander au médecin traitant les indications suivantes : 1° domicile; 2° âge; 3° sexe; 4° nationalité; 5° profession; 6° organes et tissus primitivement atteints.

De plus, elle a demandé que soient établies dans les services hospitaliers et centralisées au ministère de l'Hygiène, des fiches plus complètes, comprenant outre les diagnostics cliniques et par biospsie, le diagnostic par nécropsie, les lésions ou malformations congénitales de l'organe atteint, ainsi que les renseignements ci-après :

Antécédents personnels (alcoolisme, tabagisme, syphilis, quand cela est possible sans violation du secret professionnel) ;

Conditions générales de l'alimentation, en particulier végétarisme, nature de l'eau;

Conditions générales d'habitation (genre de construction, situation, nature géologique du sol, altitude, latitude, promiscuité avec les animaux, parasitisme, etc..);

Fréquence du cancer dans l'habitation, dans le quartier, dans la ville, dans le département ;

Fréquence du cancer parmi les ascendants, les descendants, les collatéraux, les conjoints et les personnes menant la même vie ; dans les cas négatifs, indiquer l'âge auquel sont morts les ascendants, fréquence d'une même localisation;

État social du cancéreux: ouvrier, paysan ou bourgeois. Le cancéreux vivait-il en ménage ou en communauté (caserne, prison, etc..)?

Quel genre de vie menait-il ? Faisait-il des exercices physiques ?

Profession (en particulier le cancéreux travaillait-il les matières suivantes : paraffine, pétrole, charbon, minerai, bière, pelleterie, arsenic, suie, goudron, verre, couleurs d'aline, ou encore, était-il jardinier ou exposé à des radiations physiques ?).

HISTORIQUE DE LA LUTTE ANTICANCÉREUSE

On voit se dessiner les premiers efforts pour lutter contre le cancer dès le XVIII° siècle.

En 1773, l'Académie des Belles-Lettres et des Arts de Lyon proposait pour un prix le sujet suivant : « Les recherches sur les causes du vice cancéreux qui conduisent à déterminer sa nature, ses effets et le meilleur moyen de la combattre ». Le prix fut attribué à PEYRILLE pour son mémoire intitulé : « Dissertatio Académia de cancero ».

A peu près à la même époque, J. GODINOT, chanoine de la cathédrale de Reims, laissa par testament une somme de 25.000 livres à la ville pour la fondation d'un hôpital spécialement réservé aux cancéreux. La doctrine de la contagiosité du cancer étant généralement admise, l'accès des hôpitaux généraux était interdit aux malades atteints de tumeurs malignes.

Ce nouvel hôpital, fondé en 1740, fut placé tout d'abord à proximité de l'Hôtel-Dieu, puis transféré hors de la ville, toujours par crainte de la contagion.

Ce n'est qu'à partir de 1846 que les cancéreux purent, en France, entrer dans les hôpitaux ou hospices généraux au même titre que les autres malades.

Cependant, depuis longtemps déjà, les premières bases de la lutte sociale contre le cancer étaient jetées en Angleterre.

En 1731, Jonh HOWARD, médecin à Londres, adressait au Comité de Direction du Milddlesex hospital une lettre dans laquelle il abordait les principaux points de la question sociale du cancer. HOWARD obtint un don de 400 livres pour l'aménagement de services de cancéreux au Middlesex hospital et 3.000 livres pour

subvenir à leur entretien. Plus tard, un généreux donateur prit à sa charge l'aménagement du service et institua pour son fonctionnement une rente de 20.000 livres.

Ainsi que l'indique une note de la ligue du cancer, ce service, d'abord réservé aux femmes, s'étendit peu à peu. On retrouve dans les documents du Middlesex hospital que le but en était :

1° Accorder un asile définitif aux malades chez lesquels l'affection, par son siège ou par sa marche, ne permet plus de salut par l'opération ou par toute autre méthode ;

2° Recevoir les malades pour qui l'opération semble devoir permettre d'obtenir un soulagement, une amélioration ou une guérison ;

3° Établir les consultations externes pour tous les cas qui sembleront pouvoir être traités avec avantage sans hospitalisation ;

4° Recueillir l'observation de tous les malades afin de permettre d'utiliser les documents scientifiques ainsi accumulés ;

5° Essayer, lorsqu'elles présentent des garanties suffisantes d'innocuité, les nouvelles méthodes de traitement ;

6° Entreprendre des recherches scientifiques sur les causes et la nature du cancer.

On trouve dans une charte de 1792, tous les éléments qui sont encore à la base de la lutte contre le cancer.

Toutefois, l'exemple donné par le Middlesex hospital resta isolé pendant longtemps. En 1801 se fonda, à Londres, la « Society for Investigating the nature and Cure of Cancer » qui entreprit une enquête au moyen d'un questionnaire envoyé aux médecins. Mais cette initiative fut accueillie avec indifférence et ladite société n'eut qu'une existence de courte durée.

Une tentative analogue, en France, due à VERNEUIL et DUPLAY, devait avoir le même sort. La ligue contre le cancer, fondée par eux, n'eut que quelques années d'existence.

Cependant, à l'étranger se créaient et se développaient d'importantes organisations anticancéreuses, associations de vulgarisation, hôpitaux pour cancéreux, laboratoires et instituts de recherches.

Actuellement, la lutte contre le cancer est menée activement aux États-Unis, en Angleterre, en Allemagne, en Italie, au Japon, au Danemark, en Hollande, en Belgique, en Suisse, en Argentine, au Brésil, etc..

En France, jusqu'à ces dernières années, les cancéreux étaient soignés dans les services de médecine et de chirurgie des hôpitaux ou gardés dans les hospices. En dehors de quelques œuvres privées, comme celle du Calvaire, à Paris, il n'existait pas d'organisation s'occupant particulièrement des cancéreux, avant l'apparition de deux importantes sociétés créées au cours de ces dernières années :

1° L'Association française pour l'étude du cancer, société scientifique qui publie un bulletin mensuel, où paraissent les travaux touchant à toutes les questions concernant le cancer ;

2° La Ligue franco-anglo-américaine contre le cancer, vaste groupement qui comprend des médecins et des membres non médecins. Elle s'occupe principalement de la lutte anticancéreuse au point de vue social. Elle a institué un comité de dames visiteuses.

Actuellement, ces divers efforts se coordonnent pour la mise en œuvre d'une lutte anticancéreuse active et efficace.

Depuis quatre ans, les pouvoirs publics ont doté le pays d'une organisation anticancéreuse qui, si elle n'est pas encore parfaite, traduit cependant un effort financier important.

En 1922, M. STRAUSS, ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, conçut de « drainer », suivant sa propre expression, tous les travaux permettant d'élucider le problème du cancer et de grouper des médecins éminents, des personnalités appartenant à l'institut Pasteur, à l'Enseignement, au Parlement, en une grande commission qui devait être l'instigatrice de la lutte systématisée contre le cancer.

Puis il a créé dans toute la France d'importants services de thérapeutique et d'hospitalisation consacrés aux cancéreux : les centres régionaux de lutte contre le cancer.

Pour permettre une collaboration aussi étroite que possible de ces centres, la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène réunit fréquemment les directeurs de ces centres en assemblée générale.

COMMISSION DU CANCER

Créée par arrêté du 31 mai 1922, elle a été instituée à l'effet de coordonner les travaux et les efforts relatifs à l'étiologie, à la pathologie, à l'étude clinique, à la thérapeutique et à la prophylaxie du cancer. Elle comprend plus d'une centaine de membres et se divise en cinq sections :

Première section :

Études expérimentales et pathologie comparée ;

Deuxième section :

Étiologie, démographie ;

Troisième section :

Pathologie, clinique ;

Quatrième section :

Thérapeutique ;

Cinquième section :

Propagande, assistance sociale et prophylaxie.

Chacune d'elles nomme un président et un secrétaire. Elle s'est réunie assez régulièrement jusqu'en 1925. Ses délibérations ont exercé une influence prépondérante sur la création et l'organisation des centres anticancéreux, et les conclusions par elle adoptées expliquent en grande partie les solutions auquelles l'administration a eu recours. Il est donc utile, avant d'aborder le détail de l'organisation des centres du cancer, d'exposer les principales conclusions des travaux de cette commission.

Dans sa séance du 17 novembre 1922, la commision du cancer, après examen du programme présenté par M. le Docteur BERGONIÉ, a discuté des principaux points concernant l'organisation des centres du cancer (siège, locaux, hospitalisation, instrumentation, personnel, frais) et a adopté les conclusions suivantes :

Siège. — La ville importante dans laquelle sera organisé le centre régional de lutte anticancéreuse devra être le siège d'une faculté ou d'une école de médecine.

Locaux. — Pour fonctionner aussitôt que possible, le centre de lutte anticancéreuse ne doit pas attendre, pour s'organiser, la construction de nouveaux locaux indépendants.

Hospitalisation. — L'hospitalisation sera la chose la moins importante, car il ne faut pas qu'un centre de lutte anticancéreuse devienne un hospice d'incurables.

Instrumentation. — Radium, radiothérapie profonde, chirurgie ; le centre de lutte anticancéreuse doit être pourvu des instruments de cure physique par les courtes longueurs d'ondes les plus perfectionnés.

Personnel. — Le personnel du centre de lutte anticancéreuse pourra être facilement recruté parmi les corps enseignants de la faculté ou de l'école de médecine de la ville où sera organisé le centre de lutte anticancéreuse.

Budget du centre de lutte anticancéreuse :

1° Dépenses d'organisation et d'installation : 400.000 francs (première mise de fonds pour l'achat des instruments de radiothérapie profonde, de la quantité de radium-élément nécessaire, d'autres appareils indispensables, aménagement des locaux);

2° Dépenses annuelles : 50.000 francs.

Tous ces points sont appuyés sur des considérations techniques.

Le même jour, la Commission du cancer émet les vœux suivants :

« La Commission du cancer, réunie en assemblée plénière, après avoir arrêté les conditions d'établissement, de fonctionnement et d'entretien des centres régionaux anticancéreux, considérant qu'il est nécessaire d'obtenir, en dehors des ressources et des subventions ordinaires, des crédits suffisants pour organiser sans retard la lutte contre le cancer, demande au Parlement de voter les crédits indispensables dans les principales facultés de France.

« La commission émet le vœu que les conseils généraux et les municipalités accordent les subventions nécessaires pour couvrir les frais d'une organisation comportant l'achat de 200 milligrammes de radium-élément et de 3 appareils de radiothérapie pénétrante. »

Le 19 janvier 1923, fut discutée la question de l'établissement d'un programme de statistiques du cancer, dont on a vu plus haut les principales données. A la suite de cette discusion la commission émit le vœu suivant :

« Le Gouvernement prendra les mesures nécessaires pour rendre efficace la détermination des causes de décès tout en sauvegardant, dans l'intérêt des familles, le secret des constatations. »

C'est au cours de la même séance, que le rapporteur exposa quelques préceptes généraux tirés de l'état actuel de la thérapeutique anticancéreuse. Ses conclusions soulignent toutes les difficultés et contiennent implicitement des conseils de prudence dont il eût été sage de s'inspirer plus largement.

Ils portent notamment sur la nécessité de n'avoir, quitte à en limiter le nombre, que des organismes bien dotés, confiés à des médecins nettement spécialisés. Ils recommandent de n'employer que les procédés curatifs ayant fait leurs preuves ; ils donnent de nombreuses indications de grand intérêt médical, etc...

Le 4 avril 1925, sur la demande du ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, a été examinée la question du nombre des centres de thérapeutique anticancéreuse.

Le rapporteur ayant déploré le trop grand nombre de centres et leur création trop hâtive, la commission décida de constituer un comité spécial chargé d'examiner à l'avenir les nouvelles demandes de création de centres et de donner son avis sur leur opportunité.

Directives officielles ayant présidé à la création et à l'organisation des centres régionaux de lutte anticancéreuse.

Par circulaire aux préfets en date du 25 novembre 1922, le ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, appelait d'une façon toute particulière l'attention des préfets sur la nécessité d'organiser sur tout le territoire une lutte efficace contre le cancer.

Cette circulaire indiquait que la mortalité par le cancer, déjà considérable avant la guerre, se rapprochait de plus en plus de celle de la tuberculose, et que pour la combattre, deux méthodes étaient envisagées : un diagnostic précoce, des moyens thérapeutiques plus efficaces.

Le ministre annonçait que ces moyens allaient être mis en œuvre sous la direction de compétences reconnues dans les centres régio-

naux de traitement de lutte anticancéreuse, et transmettait aux préfets un exemplaire du programme approuvé par la Commission du cancer dans sa séance du 17 novembre 1922.

Ce programme prévoyait la création de centres régionaux dans les villes de facultés ou d'écoles de médecine remplissant certaines conditions techniques et économiques, et, exceptionnellement, dans les départements voisins, en tenant compte des difficultés pécuniaires, des affinités des populations pour tel ou tel centre, des moyens de communication, etc..

La circulaire rappelait que la loi du 15 juillet 1893 pouvait offrir une précieuse ressource, et qu'il était possible de faire entrer, ainsi que l'avaient décidé plusieurs départements, la prophylaxie anticancéreuse et l'institution des centres régionaux dans l'organisation départementale de l'assistance médicale gratuite.

En invitant les conseils généraux à entrer dans ces vues, le ministre demandait qu'on lui transmît leurs délibérations ou, à leur défaut, les propositions des préfets, afin de lui permettre de continuer utilement l'étude de la question en vue de réalisations rapides. Un exposé des principes d'après lesquels devait être organisé un centre régional de lutte anticancéreuse, pour pouvoir être reconnu par le ministre de l'Hygiène et recevoir des subventions, était joint à la circulaire précitée.

Cet exposé fut adopté par la Commission du cancer dans sa séance du 17 novembre 1922.

Un modèle de règlement administratif concernant l'organisation et le fonctionnement d'un centre régional contre le cancer est transmis tel quel aux préfets par l'administration centrale.

On ne pourrait guère se dispenser de le reproduire intégralement:

ARTICLE PREMIER. — Le centre régional de lutte contre le cancer créé près la faculté de médecine de.....sera organisé suivant le plan adopté par la Commission du cancer sur le rapport de M. le professeur BERGONIÉ, institué par le ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales.

ART. 2. *Locaux*. — Les locaux provisoirement mis à la disposition du centre par la faculté de médecine seront aménagés pour recevoir:

1° Un service de consultation fonctionnant comme dispensaire, pour les cancéreux non hospitalisés;

2° Un service d'hospitalisation des cancéreux (hommes et femmes);

3° Un service thérapeutique (chirurgie, radiothérapie pénétrante et curiethérapie);

4° Un service d'enseignement et de recherches scientifiques.

ART. 3. *Admisssion des malades*. — Les malades admis dans le centre régional contre le cancer de.....proviennent soit du département de....., suivant délibération de son conseil général (voir règlement départemental pour l'application de

la loi du 13 juillet 1893, en date du.....), soit des départements voisins dont les conseils généraux ont organisé dans ce but (règlement départemental) le service de l'Assistance médicale gratuite, en rattachant leur département tout entier, ou une partie du département au centre régional de.....pour le traitement des cancéreux (article 4 de la loi du 15 juillet 1893).

ART. 4. *Instrumentation*. — Le Centre de.....comportera.....*appareils au moins de radiothérapie pénétrante*, pourvus de tous les moyens de protection et de sécurité. La dotation en radium de ce centre sera, au minimum, de 200 milligrammes de radium-élément.

Toutes les ressources de la chirurgie devront pouvoir être utilisées dans le centre anticancéreux, ou, pour les opérations graves, dans un centre chirurgical voisin.

ART. 5. *Services d'enseignement et de recherches*. — Il sera fait, par le directeur du centre ou par les autres chefs de service, des leçons de démonstration destinées à compléter l'instruction des étudiants et des praticiens, particulièrement sur la nécessité d'un diagnostic précoce du cancer. Des locaux de recherches, tant biologiques que physiques, devront être annexés au centre de.....pour des travaux ayant pour but de rendre plus efficace la lutte contre le cancer.

ART. 6. *Service d'hygiène sociale*. — Le directeur du centre régional devra procéder, soit par lui-même, soit par l'intermédiaire de ses collaborateurs et assistants, à toutes les enquêtes d'ordre sanitaire, professionnel et démographique, susceptibles d'apporter une contribution utile sur la genèse et l'étiologie du mal (casier sanitaire des maisons, catégories professionnelles, distribution géographique, etc..); à cet effet, il pourra recourir à la collaboration des inspecteurs départementaux d'hygiène, des inspecteurs du travail et de toutes les autorités compétentes.

Art. 7. *Directeurs et chefs de service*.— Le ministre nommera le directeur du centre régional, sur la proposition du conseil d'administration, et après avis du conseil de la faculté. Il nommera également les chefs de service du centre, sur la proposition du directeur et après avis du conseil de faculté. Ceux-ci pourront être soumis au concours, si le conseil d'administration en décide ainsi.

Après entente avec le directeur, la Commision administrative des hospices choisira le personnel secondaire (infirmiers et infirmières) nécessaire au fontionnement du centre.

Au point de vue technique, le directeur aura l'entière responsabilité de l'admission, du traitement des malades, de la surveillance du personnel.

Au point de vue administratif, il engagera les dépenses et donnera quittance, comme le fait un professeur de faculté pour l'administration de son laboratoire.

Il recevra en consultation, au moins trois fois par semaine, les nouveaux malades et les malades anciens soit du département de..., soit des départements limitrophes, prononcera sur leur hospitalisation ou sur leur séjour momentané au centre. Il soumettra à ses collaborateurs les cas de cancer pour lesquels leur intervention lui paraîtrait nécessaire.

ART. 8. *Administration du centre régional.* — Le conseil d'administration du centre régional de.... sera composé : du doyen de la Faculte de médecine, représentant le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts; du directeur du centre; des chefs de service du centre; de l'inspecteur départemental d'hygiène; d'un représentant de la commission administrative des hospices désigné par celle-ci; d'un représentant désigné par le conseil municipal; d'un représentant désigné par le conseil général; d'un représentant désigné par les conseils généraux des départements ressortissants du centre; du président de l'association contre le cancer du département; le doyen de la Faculté de médecine remplira les fonctions de président.

(ART. 9. — Cet article traite du «budget»; nous le retrouverons dans un chapitre subséquent.)

INSCRIPTION AU BUDGET

DE SOMMES DESTINÉES A LA LUTTE ANTICANCÉREUSE

Jusqu'en 1924, les dépenses d'organisation et d'aménagement des centres régionaux de lutte anticancéreuse ont été couvertes par des subventions du pari mutuel et par les ressources locales.

Une loi de finances du 27 décembre 1923 a accordé au ministère de l'Hygiène, à titre de crédit supplémentaire, une somme de cinq millions sous la rubrique suivante:

«*Chapitre 30* ter. — Participation de l'État aux dépenses d'organisation et de fonctionnement des centres régionaux anticancéreux (achat de radium). »

Comme suite à cette disposition législative, un certain nombre de fournisseurs français et étrangers ont été invités à faire des soumissions. La Société du radium belge a été déclarée adjudicataire comme ayant proposé le prix le plus faible (808 francs le milligramme) et promis d'accorder un sixième gramme à titre gratuit, si la commande entière lui était attribuée.

Le conditionnement du radium s'est fait de la façon suivante:

Les présidents des divers centres, réunis sous la présidence de M. le professeur BERGONIÉ, ont décidé d'adopter des types de tubes et d'aiguilles uniformes pour permettre à la Société du radium belge, à laquelle ils ont adressé leur demande, de procéder par série. La répartition suivante a été approuvée par le ministre:

Hôpitaux de Paris.....	1	gramme.
— de Bordeaux	450	milligrammes.
— de Lyon.....	450	—
— de Strasbourg.....	400	—
— de Toulouse.....	350	—
— de Montpellier	300	—
— de Nancy	250	—
— de Nantes.....	200	—
— de Reims.....	200	—
— de Lille	250	—
— de Rennes	200	—
— de Marseille.....	200	—
— de Tours.....	200	—
— de Clermont-Ferrand	200	—
Laboratoire de Mme CURIE...	500	—

A la date du 26 mai 1925, une répartition du radium restant a été faite:

Hôpitaux de Toulouse	50	milligrammes.
— de Montpellier.....	50	—
— de Nancy.....	50	—
— de Nantes	100	—
— de Reims.....	100	—
— de Rennes.....	100	—
— d'Angers	300	—
— Necker	50	—
— Paul Brousse.....	50	—
— de Marseille.....	100	—

La loi de finances du 13 juillet 1924, accorde à la lutte anticancéreuse les crédits suivants au ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales:

« *Chapitre 88.* — Subvention pour dépenses d'organisation des centres régionaux anticancéreux (outillage)..... 1.000.000 francs.

« *Chapitre 89.* — Commission du cancer..... 3.000 —

« *Chapitre 89 bis.* — Subvention pour création, aménagement, ou agrandissement de centres régionaux anticancéreux 1.000.000 fr.»

Les mêmes crédits ont été prévus au projet de budget de 1926, aux chapitres 88, 89 et 89 *bis*.

Une commission de répartition pour ce dernier crédit a été constituée par les décrets des 18 juin et 11 août 1925 et par les arrêtés des 26 juin et 2 septembre 1925.

INSTRUCTIONS CONCERNANT LES FRAIS DE TRAITEMENT DES MALADES SOIGNÉS DANS LES CENTRES RÉGIONAUX DE LUTTE CONTRE LE CANCER

Deux circulaires ont été adressées aux préfets par l'Administration :

I. — *Circulaire du 3 décembre 1924.*

Ce texte traite de la question du paiement aux centres, des frais de traitement des malades qui y sont admis. Comme le prix de journée ordinaire de l'assistance médicale gratuite avait pu sembler insuffisant à acquitter ces frais, il était demandé au conseils généraux d'inscrire à leurs budgets une somme forfaitaire destinée à subventionner le centre régional de rattachement au prorata de la population du département envisagé. Le Comité des directeurs des centres avait évalué que les chiffres de dix mille et vingt-cinq mille francs paraissaient pouvoir être pris pour minimun et maximum.

Outre la subvention forfaitaire, on indiquait aux conseils généraux l'utilité d'un fonds de réserve destiné à acquitter les frais de traitement des malades à soigner exceptionnellement dans un autre centre que celui du rattachement normal de leur département d'origine (250 francs, en principe, par cancéreux pour les frais supplémentaires du traitement).

La circulaire rappelait enfin que toutes les dépenses (prix de journée ordinaire, subvention forfaitaire, imputations sur le fonds de réserve) seraient supportées par les trois collectivités, dans les mêmes conditions que les autres dépenses d'assistance médicale et suivant les propositions indiquées aux barèmes annexés à la loi du 15 juillet 1893.

II. — *Circulaire du 13 mai 1925.*

En attendant que les centres aient un statut juridique bien déterminé, cette circulaire cherchait à unifier autant que possible leurs conditions de fonctionnement:

1° Pour le paiement aux centres des frais de malades admis au bénéfice de l'assistance médicale gratuite, elle spécifiait que le prix de journée des malades serait réglé sur la proposition des directeurs de ces établissements dans les conditions prévues à l'article 24 de la loi du 15 juillet 1893. Il devait être aussi facile de mettre la dépense à la charge des trois collectivités dans les propositions indiquées aux barèmes annexés à la loi précitée ;

2° Pour le paiement aux centres des frais de malades qui ne bénéficiaient pas de l'assistance gratuite, la circulaire disposait : « en ce qui concerne les malades qui ne sont pas admis au secours, le tarif du prix de journée leur sera appliqué, à charge pour eux d'en supporter les frais. Cependant, comme le prix de journée sera probablement, dans la majorité des cas, plus important que

celui fixé par les hôpitaux, il pourra être tenu compte de la situation de fortune de chaque intéressé afin que les collectivités imputent sur leurs crédits une partie de cette dépense. »

Les conseils généraux devaient donc inscrire à leur budget un crédit spécial destiné à faire l'appoint de la partie des dépenses qui ne pourrait pas être supportée par les petits payants.

L'administration centrale estimait que cette manière de procéder ménageant dans la limite du possible les deniers publics, permettrait aux centres d'évoluer normalement et de s'adapter à toutes les exigences imposées par les recherches scientifiques et le service de consultation

Enfin, il était indiqué comme nécessaire que chaque conseil général attribuât en outre une subvention annuelle au centre anticancéreux de la région afin d'assurer une certaine constance de ressources pour les recherches scientifiques.

PROJET ET PROPOSITION DE LOI TENDANT A ATTRIBUER LA PERSONNALITÉ CIVILE AUX CENTRES RÉGIONAUX DE LUTTE CONTRE LE CANCER

Historique du projet de loi.

En octobre 1923, le directeur du centre régional de Bordeaux demandait au ministre de bien vouloir faire mettre à l'étude un projet de loi tendant à attribuer la personnalité civile aux centres anticancéreux afin de leur permettre plus particulièrement de recevoir des dons et legs.

Le 4 décembre suivant, le projet de loi ci-après fut déposé :

ARTICLE PREMIER. — Les centres de lutte contre le cancer sont des établissements spécialement destinés à l'étude et au traitement du cancer.

ART. 2. — Sont seuls investis de la personnalité civile les centres de lutte contre le cancer dont le règlement a été approuvé par le ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales. Le règlement détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement.

ART. 3 —. L'Etat, les départements et les communes participent aux dépenses de l'hospitalisation, dans les centres contre le cancer, des malades bénéficiaires de la loi du 15 juillet 1893, dans les proportions fixées par cette loi.

Toutefois, le prix de journée ainsi payé par le service départemental de l'assistance médicale gratuite sera celui du prix de journée d'hospitalisation fixé pour l'hôpital de premier rattachement de la circonscription du domicile de secours du malade ; la portion supplémentaire est supportée intégralement par l'État.

Dans le cas où le rattachement des communes à un hôpital de circonscription déterminée n'aurait pas été effectué conformément à la loi du 15 juillet 1893, la portion supplémentaire, prise en charge par l'Etat, en vertu du paragraphe 2 du présent article, sera calculée d'après le prix de journée de l'hôpital le plus voisin du domicile de secours du malade.

L'admission est prononcée par le préfet du département où le malade a son domicile de secours, pour les bénéficiaires de l'assistance médicale gratuite, et par le directeur du centre pour les autres catégories de malades.

Un arrêté du ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, revisable annuellement, déterminera, pour chaque établissement, le maximum du prix de journée d'entretien de ces malades.

En cas de circonstances exceptionnelles, ce prix pourra toujours être revisé au cours de l'année, sur la demande du centre contre le cancer.

ART. 4. — Un décret pris sur la proposition du ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales, après avis d'une commission spécialement instituée à cette effet, déterminera les conditions d'exécution de la présente loi, et notamment :

1° Les conditions techniques et hygiéniques d'établissement et de fonctionnement que devront remplir les centres contre le cancer;

2° Les conditions dans lesquelles s'exercera sur les établissements, la surveillance de l'autorité publique;

3° Les conditions de recrutement et de nomination des médecins qui seront affectés aux différents services fonctionnant dans les centres contre le cancer.

Une crise ministérielle entrava la suite à donner à ce projet que son auteur, M. STRAUSS, reprit, comme sénateur, sous forme de proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat le 18 juin 1924 (n° 484, session ordinaire).

L'exposé des motifs invoquant le précédent de la loi de 1916 qui a déterminé le statut juridique des dispensaires antituberculeux, et de celle de 1919 qui a réglé les conditions de fonctionnement des sanatoriums, concluait :

« Il nous a paru que, sans reproduire les dispositions libérales et généreuses de ces deux lois de lutte contre la tuberculose, l'investiture de la personnalité civile suffirait présentement en vue de leur procurer des ressources propres à assurer le présent et à préparer l'avenir de ces centres de lutte contre le cancer dont l'organisation méthodique éveille tant d'espérance.»

Suivait le texte :

« ARTICLE PREMIER. — Les centres régionaux de lutte contre le cancer sont des établissements spécialement destinés à l'étude et au traitement du cancer.

« ART. 2. — Sont seuls investis de la personnalité civile les centres régionaux de lutte contre le cancer dont le règlement a été approuvé par le ministre du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance sociales. Le règlement détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement.»

Cette proposition fut adoptée à l'unanimité et transmise à la Chambre des Députés où les commissions de l'Hygiène et des Finances n'ont pas encore fait connaître leur avis.

Malgré l'ampleur des différents textes ci-dessus, les instructions ministérielles n'ont donné que des directives sommaires, qui présentent des lacunes que nous retrouverons plus loin.

Aussi, n'est-ce que par les enquêtes sur place qu'il a été possible actuellement de connaître avec précision le détail de l'organisation de chaque centre anticancéreux.

Les diverses missions concernant les centres du cancer, dont l'Inspection a été chargée en 1926, ont permis d'analyser avec plus de précision les conditions de création et d'organisation de plusieurs centres anticancéreux et de relever toute une série de points particuliers qui vont être passés en revue.

CRÉATION ET ORGANISATION DES CENTRES DU CANCER

A la suite de la circulaire ministérielle du 25 novembre 1922, les préfets de la plupart des départements, siège d'une faculté de médecine ou d'une école de médecine, préparèrent, conformément aux instructions reçues, des projets de création et d'organisation de centres anticancéreux. Chacun de ces projets fut présenté au conseil général intéressé.

Des tractations s'engagèrent entre les départements voisins au sujet de leur rattachement éventuel à un centre commun.

Les conseils de facultés ou d'écoles, les commissions des hospices furent saisis de la question et délibérèrent sur l'opportunité de ces créations. Des comités d'organisation furent créés, en général au sein des facultés ou des écoles de médecine.

Un projet de règlement fut élaboré pour chaque centre, suivant les directives générales tracées par la commission du cancer, et transmis par l'Administration centrale.

Tous les projets de règlements furent approuvés par arrêtés ministériels créant et organisant chaque centre et instituant à leur tête un conseil d'administration.

Les directeurs de chaque centre furent nommés par le ministre, sur la proposition du conseil d'administration et de l'assemblée de la faculté ou du conseil des professeurs et, quelquefois, après avis de la Commission des hospices.

Des conventions furent passées par les directeurs de centre et les commissions administratives, en vue de l'installation et du fonctionnement des centres.

C'est ainsi que se créèrent les centres régionaux qui sont actuellement au nombre de 14. En voici l'énumération :

CENTRES	DATE DE LA CRÉATION
1 Bordeaux	17 avril 1923
2 Toulouse	4 juin 1923
3 Lyon	10 août 1923
4 Montpellier	26 oct. 1923
5 Strasbourg	19 nov. 1923
6 Nancy	13 mars 1924
7 Reims	26 mars 1924
8 Nantes	29 mars 1924
9 Rennes	30 avril 1924
10 Angers	5 juil. 1924
11 Marseille	12 oct. 1925
12 Paris (1) — (6 services hospitaliers	28 oct. 1925
13 Banlieue parisienne	14 déc. 1925
14 Fondation Curie	»

Le but qui devait être poursuivi par ces centres était, dans l'esprit du ministre :

1° Faciliter les recherches scientifiques en ce qui concerne le cancer et, spécialement, celles de son origine ;

2° Mettre en œuvre les moyens susceptiples de perfectionner les méthodes diagnostiques des traitements ;

3° Organiser la prophylaxie du cancer en s'adressant à la fois au monde médical et au public.

Toutefois, la création et l'organisation des centres a été moins schématique et moins homogène qu'on ne pourrait le croire, et les enquêtes de l'Inspection générale en 1926 en ont surtout révélé le polymorphisme.

Si la circulaire ministérielle du 25 novembre 1922 fut le point de départ officiel de la création des centres régionaux de lutte contre le cancer, et si l'activité des préfets pour l'exécution de ces directives fut un facteur essentiel, on ne peut passer sous silence les initiatives privées et locales qui jouèrent un rôle capital dans leur naissance et leur développement.

C'est d'ailleurs souvent à cette diversité de ces initiatives privées que les centres doivent, en particulier, leur variété.

(1) Paris : Hôpital Tenon, Hôtel-Dieu, Hôpital Saint Antoine, Hôpital Necker, Hôpital Lariboisière, Salpétrière.

Tantôt, comme à Bordeaux, ce fut une personnalité éminente qui lança l'idée et mit en œuvre toute son activité pour réaliser le centre.

Tantôt (et c'est le cas le plus général) les doyens des facultés de médecine ou les directeurs d'école créèrent, au sein même des conseils de faculté ou d'écoles, des comités d'organisation.

Tantôt les commissions des hospices prirent l'initiative de coordonner les efforts locaux pour créer et aménager un centre anticancéreux.

Quelquefois, des offices d'hygiène sociale, comme à Nancy, ou des associations privées, comme à Lyon ou à Rennes, prirent en main cette organisation.

Sous ces impulsions multiples, les quatorze centres susindiqués furent rapidement mis sur pied dans la plupart des villes siège d'école ou de faculté de médecine.

Ce n'est pas que ces créations furent toujours réalisées sans difficultés. Des conflits de personnes, d'amour-propre ou d'intérêt, résultèrent quelquefois une situation délicate et des incidents dont certains ont été soumis à l'Inspection générale et ont fait l'objet de rapports particuliers.

Dans la plupart des cas, les difficultés furent passagères. Mais, dans d'autres, elles ont retardé ou même paralysé la réalisation des projets.

Les cas sont heureusement nombreux où l'Inspection générale a pu constater la parfaite union de toutes les personnalités et des organisations locales, et la mise en œuvre de toutes les ressources pour la réalisation des centres anticancéreux.

Ainsi, a-t-on pu voir dans un centre de l'est, l'étroite collaboration de l'administration préfectorale, de l'assemblée départementale, des municipalités, de la faculté, de la commission des hospices, de l'office d'Hygiène sociale, des industriels et de la chambre de commerce.

Alors que, dans certaines régions, des directeurs crurent nécessaire, malgré l'état actuel de nos finances, de créer leurs centres anticancéreux sans tenir compte de l'existence de services, de locaux, de matériel et de personnel utilisables, d'autres, au contraire, économes des deniers publics et ayant voulu ne pas ignorer des organisations locales préexistantes, utilisèrent ces dernières en les adaptant à leur nouveau but. Ainsi, à Nancy le professeur de clinique chirurgicale, d'accord avec l'administration des hospices, a obtenu, tout en réalisant un institut de gynécologie, grâce à une donation faite aux hospices civils, que l'institut abritât le centre anticancéreux.

Cette heureuse conception a permis l'organisation, à moindres frais, et d'un service de gynécologie fort bien aménagé, et d'un centre anticancéreux des mieux organisés.

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES CENTRES RÉGIONAUX DE LUTTE ANTICANCÉREUSE

L'organisation administrative et le fonctionnement d'un centre anticancéreux sont déterminés :

1° Par un règlement administratif approuvé par arrêté ministériel;

2° Par les délibérations des conseils généraux relatives aux centres du cancer et les arrêtés préfectoraux pris conformément à ces délibérations ;

3° Dans quelques cas, des délibérations des conseils municipaux et des arrêtés des maires ;

4° Par des délibérations des commissions des hospices ;

5° Par des délibérations des conseils de facultés ou d'écoles de médecine ;

6° Par des conseils d'administration des centres anticancéreux ;

7° Quelquefois par des délibérations de comités d'administration d'offices d'hygiène sociale ou d'associations contre le cancer ;

8° Par des conventions passées entre les centres. les facultés, et les commissions des hospices.

RÈGLEMENT ADMINISTRATIF CONCERNANT L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES CENTRES RÉGIONAUX DE LUTTE ANTICANCÉREUSE

L'arrêté ministériel créant et organisant un centre anticancéreux constitue la principale armature de son organisation.

Ce règlement a généralement été pris conformément au modèle de règlement joint à la circulaire ministérielle du 25 novembre 1922.

Malheureusement, ce modèle a été des plus schématiques. Sa brièveté a eu une répercussion inévitable sur la rédaction des divers règlements anticancéreux qui tous sont très courts et imprécis. On y trouve, par exemple, des articles ainsi rédigés :

« Le centre de N... comportera le nombre d'appareils de radiothérapie profonde, pourvus de tous les moyens de protection et de sécurité, ainsi que la quantité de radium nécessaire pour assurer les traitements. »

Ailleurs, ce sont les questions de locaux, de matériel, de personnel, de fonctionnement financier qui sont à peine effleurées.

Aussi, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner lorsque surgissent des conflits concernant ces différents points.

Les administrateurs des hospices ont plusieurs fois insisté auprès de l'Inspection générale sur les difficultés provenant de cette insuffisance des règlements organisant les centres du cancer. La question préoccupe gravement les commissions des hospices, et les unions hospitalières ont mis le problème au programme de leurs congrès.

Les organisateurs des centres ont donc eu une très large initiative quant aux détails d'organisation et de fonctionnement. Ces détails ne se retrouvent que dans les délibérations des conseils d'administration des centres et dans les traités ou conventions passés par les centres avec les hospices.

Ces conventions sont les plus importantes, car elles règlent souvent les questions de locaux, de personnel, de gestion financière, de comptabilité laissées dans l'ombre par le règlement. Elles déterminent en particulier quels sont les locaux mis à la disposition du centre par les hospices. Elles fixent la participation aux dépenses des hospices, leur rôle dans le recrutement et la surveillance du personnel infirmier, etc...

Il en est qui appelèrent de graves réserves, telles que celles qui ont eu comme conséquence de faire payer plusieurs fois aux collectivités certaines dépenses d'ordre général : l'entretien des bâtiments, le chauffage, le blanchissage, etc...

On rapportera, à titre d'exemple, le texte de l'accord survenu entre un centre de l'est et l'administration des hospices :

« 1° Le centre prendra à sa charge (dépenses du budget) :

« *a*) Les traitements et salaires du personnel, y compris les cotisations d'assurances ;

« *b*) Un contingent (1,99) dans les frais généraux d'administration, les frais de bureau, de téléphone, de nettoiement des locaux et de l'achat d'articles de consommation courante ;

« *c*) Les frais d'entretien des locaux du centre, l'acquisition et l'entretien du mobilier et des installations ;

« *d*) La consommation de chauffage, éclairage, eau chaude et froide, force motrice, indiquée par les compteurs, vu les factures du service technique ;

« *e*) Les frais de la lingerie et du blanchissage ;

« *f*) L'entretien des accessoires du radium, l'achat des tubes à rayon X pour le cancer ;

« *g*) Les frais d'assurance des locaux, de l'appareillage et du radium ;

« *h*) Les frais pour plaques photographiques et radiographiques, médicaments, cire, de déplacement des malades, etc..., en général la totalité des frais pour le fonctionnement du centre ;

« *i*) Les intérêts à 6 p. 100 des sommes dépensées par les hospices (557.000 francs) pour l'aménagement du centre après déduction des subventions reçues ou à recevoir à cet effet (travaux de transformation, achat d'appareils et de mobilier, achat de radium) ;

« *j*) Une annuité de 8 p. 100 de la somme de 417.000 francs engagée par les hospices civils pour les travaux de transformation du bâtiment et des frais d'acquisition des appareils, du radium et du mobilier. Cette annuité est destinée à amortir la somme engagée

par les hospices civils sous déduction des subventions reçues ou à recevoir.

« Toutes ces dépenses seront inscrites au début du budget du centre.

« 2° Les hospices civils ne prendront aucune dépense à leur charge, sauf les frais de fonctionnement du service de malades (voir article 3 du règlement d'exécution).

« 3° Seront inscrits au crédit du budget du centre :

« *a*) Les sommes versées par les malades pour les traitements de maladies cancéreuses ;

« *b*) Les subventions payées par l'institut d'assurances sociales, la caisse des employés privés et la caisse locale de Strasbourg.

« 4° Le budget sera établi pour la première fois pour l'année 1925.

« 5° Le Directeur ne pourra engager de dépenses que dans les limites des prévisions budgétaires. A cet effet, il fera parvenir à l'administration des hospices civils, pour chaque cas, une fiche spéciale extraite de son carnet.

« 6° La présente convention est conclue pour cinq ans à partir du 1er janvier 1925. Elle se renouvellera par tacite reconduction, chaque année, à moins de dénonciation préalable de six mois de l'une des parties contractantes. »

Dans un centre du midi, l'Inspection générale, appelée à enquêter sur un conflit survenu entre les hospices et le centre régional anticancéreux, décela rapidement que la plupart des difficultés survenues tiraient leur origine de la situation juridique et administrative complexe et mal définie de ce centre. Les diverses personnalités intéressées déclaraient d'ailleurs, être très désireuses « de trouver, dans l'intérêt général, un terrain d'entente, et de recevoir des instructions précises de l'administration, délimitant nettement le rôle et les attributions de chacun ».

Là encore, les difficultés survenues dès le début du fonctionnement provenaient entre autres de l'insuffisance du règlement organisant le centre ainsi que de la rédaction malencontreuse des accords intervenus entre la commission des hospices et le centre anticancéreux. On y relève que « la commission administrative des hospices reconnaît l'autonomie complète du centre anticancéreux », alors que les centres n'ont pas de personnalité civile.

Et aussitôt après avoir pris acte de cet état de choses, la commission décide d'organiser à ses frais exclusifs, deux salles de malades, en se réservant le choix et la nomination du personnel servant affecté à ces salles.

Puis, fait plus grave pour les collectivités qui assument la charge financière des malades cancéreux, l'hôpital se réserve également de percevoir pour son compte les frais de séjour des malades hospitalisés au centre anticancéreux « suivant les tarifs en vigueur ». Mais l'accord spécifie que « toutes les autres dépenses faites ou engagées en dehors des salles des malades, seront à la charge exclusive du centre anticancéreux, et notamment *les frais d'entretien des bâtiments, le chauffage, l'éclairage, l'achat, l'entretien et le renouvellement du matériel technique, etc..., etc...* Le contrôle administratif des malades devra être assuré par les hospices et aux frais du centre, s'il était nécessaire d'y affecter un employé spécial. »

Le centre est donc, par cet accord, dans l'obligation de faire face à ces frais d'entretien des bâtiments, de chauffage, d'éclairage, etc... qui normalement, doivent rentrer dans le calcul du prix de journée. Et ceci n'a pu se faire que grâce à des subventions des diverses collectivités et au prélèvement d'une somme supplémentaire à la charge, aussi, des collectivités de qui relèvent les cancéreux indigents traités. Dans ces conditions, apparaît d'une manière éclatante le danger de ces accords qui risquent de conduire les diverses collectivités à payer plusieurs fois la même dépense (chauffage, éclairage, entretien des bâtiments et du matériel) sous des rubriques différentes (prix de journée, subventions aux centres, frais de traitement supplémentaires pour les cancéreux). En fait, les hospices n'ont pas payé ce que le centre escomptait et le fonctionnement en a été entravé.

NOMENCLATURE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE DES CENTRES RÉGIONAUX DE LUTTE CONTRE LE CANCER

Par suite de la large indépendance laissée à l'administration centrale aux organisateurs des centres régionaux anticancéreux, ceux-ci ont été créés sur des modèles assez différents les uns des autres. Suivant que les initiatives les plus actives se sont manifestées dans les facultés ou les écoles de médecine, dans les commissions administratives des hospices, au sein d'offices d'hygiène sociale ou d'associations privées, les centres ont été rattachés à tel ou tel de ces organismes possédant la personnalité civile.

C'est ainsi qu'actuellement on peut schématiquement grouper de la manière suivante les centres du cancer, en les classant d'après leur situation administrative et juridique :

1° *Les centres rattachés à un hôpital et à une faculté de médecine* :

Paris ;
Banlieue ;
Bordeaux ;
Strasbourg ;
Toulouse ;
Montpellier.

2° *Les centres rattachés à un hôpital et à une école de médecine :*

Nantes;

Angers;

Marseille;

Reims.

3° *Les centres rattachés à une faculté ou à une école, à un hôpital et à une association privée ou à un office d'hygiène sociale :*

Lyon (Ligue franco-américaine) ;

Rennes (Association régionale de l'ouest de la Ligue contre le cancer);

Nancy (Office d'hygiène sociale).

ADMINISTRATION DES CENTRES

Chaque centre est administré par un conseil d'administration, en général présidé par le doyen de la faculté de médecine ou le directeur de l'école de médecine. La composition de ce conseil d'administration est déterminée par le règlement administratif du centre, approuvée par le ministre. Elle varie d'un centre à l'autre.

Un conseil d'administration d'un centre du cancer comprend des représentants des établissements publics (faculté, école, hôpital), des associations, et des collectivités intéressées à l'organisation et au fonctionnement du centre.

Dans certains centres, le comité d'administration comprend un nombre relativement réduit de membres, soit :

Le directeur de l'école de médecine;

Le médecin et le chirurgien en chef des hospices;

Le directeur du centre;

Les chefs de service du centre;

Le vice-président de la commission des hospices.

Dans d'autres centres, le comité d'administration comprend un nombre plus considérable de membres. Ainsi pour l'un d'eux, le conseil d'administration comprend 22 membres, parmi lesquels des chefs de service de cliniques, des directeurs d'instituts et d'offices, des représentants du conseil général, du conseil municipal, etc...

Il semble bien qu'il y ait dans la composition d'un tel conseil une exagération dont on ne saisit pas l'intérêt pratique — bien au contraire.

Il va sans dire que, constitués par des membres irresponsables, de pareils comités, n'ayant en réalité aucune action administrative, font seulement figure de comité de patronage.

Ce sont, pratiquement, les directeurs de centres qui administrent et les conseils d'administration ne font qu'entériner leurs décisions. Cette appréciation est nettement confirmée par la lecture de leurs délibérations.

LOCAUX

Le diagnostic et le traitement du cancer nécessitent actuellement la mise en œuvre de techniques et de méthodes diverses. Aussi voit-on converger la clinique médicale, l'anatomie pathologique, la chirurgie, la radiothérapie profonde, la curiethérapie, etc..

Un centre anticancéreux doit donc disposer :

D'un service de consultations ;

D'un petit service d'hospitalisation;

De services de thérapeutique { chirurgicale, radiothérapique, curiethérapique;

De laboratoires pour les examens courants et les recherches de services d'enseignement et de propagande.

Si on avait voulu réaliser des centres anticancéreux autonomes et par conséquent se suffisant à eux-mêmes, tant au point de vue consultation, hospitalisation, thérapeutique qu'au point de vue scientifique et social, il aurait été nécessaire de construire d'immenses instituts disposant de tous les moyens des hôpitaux et des facultés. C'eût été moins encore une impartialité matérielle en raison de la situation financière, qu'une erreur. Aussi bien la plupart des centres se sont créés en utilisant le plus possible les moyens d'action des hôpitaux et des facultés ou écoles de médecine auxquels ils étaient rattachés.

Malheureusement, cette conception rationnelle et économique n'a pas été suivie partout. C'est ainsi que, malgré des objections réitérées de divers côtés, un directeur de centre voulant réaliser ce qu'on appelle «une autonomie complète» suivant une formule à la mode dans certains milieux médicaux, fit édifier et aménager à grands frais un bâtiment neuf en ciment armé, à l'aide de subventions diverses, alors que, à une centaine de mètres à peine de cet emplacement, existaient des pavillons hospitaliers parfaitement utilisables. Près de 700.000 francs ont été ainsi engagés dans une construction où le centre du cancer ne restera peut-être pas définitivement pour des raisons multiples (emplacement défectueux, proximité de la maternité, transfert de l'hôpital).

On ne saurait trop insister à cet égard sur l'intérêt d'études et d'examen sérieux de projets de construction accompagnés au besoin d'enquêtes sur place par les organismes normaux de contrôle, avant leur approbation et l'attribution des subventions.

Or, dans le cas ci-dessus, de très importantes subventions ont été accordées sur les fonds du pari mutuel et sur le produit de la taxe des cercles pour édifier un bâtiment sur un emplacement humide, facilement inondable, et pour créer non seulement des services de thérapeutique et des laboratoires faisant double emploi.

avec ceux des hospices et de la faculté, mais encore pour construire et aménager des services généraux, tels que cuisine, buanderie, etc... alors que les services généraux de l'hôpital, propriétaire du terrain où est édifié le centre, sont tout proches.

INSTALLATION ET MATÉRIEL

Si la question des locaux a pu parfois être résolue rapidement et à peu de frais, le problème de l'installation des centres et de leur dotation en matériel nécessaire pose des questions multiples, se traduisant par de lourdes répercussions financières.

La thérapeutique du cancer est encore seulement à l'étude. D'importants progrès dans la construction des appareils et instruments se font chaque jour. La radiothérapie semble exiger des moyens de plus en plus puissants. La curiethérapie s'oriente vers l'emploi de quantités de radium très supérieures à celles que l'on avait préconisées au début. Aussi, malgré l'important effort financier qui a été réalisé, beaucoup de nos centres anticancéreux sont encore insuffisamment dotés, notamment en radium. C'est là qu'apparaît l'erreur de la multiplication des centres: mieux aurait valu en créer moins, mais les doter de moyens suffisants.

D'autre part, les appareils de radiothérapie sont constamment perfectionnés. Déjà certains directeurs de centres se sont cru obligés de faire l'acquisition de nouveaux modèles, mettant au rebut ceux achetés il y a deux ou trois ans. Or, chacun de ces appareils a coûté fort cher, et on se demande, non sans inquiétude, si on pourra continuer l'effort financier nécessaire à un renouvellement d'appareillage aussi fréquent et aussi onéreux. Peut-être serait-il plus sage d'utililiser les appareils acquis et d'attendre que les spécialistes et les constructeurs se soient mis d'accord sur un modèle, sinon définitif, du moins suffisamment perfectionné et mis au point pour qu'il pût être utilisé pendant un laps de temps normal correspondant aux sacrifices imposés aux contribuables.

Aussi, serait-il très désirable que pour l'installation de leurs centres, les directeurs cherchassent à utiliser les ressources déjà existantes, afin de limiter le plus possible l'effort financier à l'acquisition de radium et aux améliorations de leur appareillage.

Il serait bon, par exemple, d'éviter l'achat d'installation radiographique, alors qu'une installation très perfectionnée existe déjà, comme l'Inspection a pu le constater, dans l'hôpital et, qui mieux est, se trouve dirigée par le directeur du centre.

De même, il vaudrait mieux doter les laboratoires des facultés apportant une collaboration effective à la lutte anticancéreuse, des moyens suffisants, plutôt que de construire et d'installer de nouveaux laboratoires intégrés au centre.

Pour effectuer des examens biologiques même courants et surtout des recherches, il faut non seulement des locaux et du matériel, mais encore des chercheurs pour les pratiquer. Or, on ne forme pas un anatomopathologique, un physicien, un chimiste, un physiologiste, etc., aussi vite qu'on installe un laboratoire.

Malheureusement on semble assister présentement à la tendance fâcheuse de demander ou même de réaliser des laboratoires nombreux qui sont vides de travailleurs compétents. Aussi voit-on ce spectacle paradoxal: de luxueux laboratoires dirigés par des techniciens formés en quelques semaines et en série dans des cours dits « de perfectionnement » alors que certains laboratoires de nos facultés où travaillent des hommes formés par de longues études, sont dans un état lamentable.

Que penser, en effet, de cette comparaison que l'Inspection générale a pu faire dans une importante ville de faculté entre l'installation de laboratoires d'un centre du cancer d'où ne sont encore sortis que peu de travaux, et celle des laboratoires d'anatomie pathologique et de physiologie où ont été pratiquées d'intéressantes recherches concernant le cancer : les premiers sont des palais, les autres des taudis.

PERSONNEL

D'après les instructions ministérielles, les centres devraient comprendre comme personnel technique, le directeur et des chefs de service. Il était prévu en particulier, un radiologiste, un chirurgien, un anatomopathologiste, un physicien. L'Inspection générale a pu constater que si dans certains centres le nombre des chefs de service est des plus réduits, dans d'autres, au contraire, il a été multiplié dans des proportions considérables.

Le choix du directeur et des chefs de service a été quelquefois, pour les conseils d'administration, un problème délicat, pour des raisons multiples, d'ordre professionnel, psychologique, voire même politique.

Mais, la plupart du temps, la personnalité scientifique de certains hommes était tellement dégagée, que la désignation du directeur et des chefs de service s'est imposée.

Généralement, les directeurs des centres et les chefs de service, faisant de la clientèle ne sont pas rémunérés. Cependant, l'Inspection a pu relever dans les budgets de certains centres l'attribution de traitements aux directeurs et à leurs collaborateurs.

Il faut d'ailleurs dire que, dans la plupart des cas, ceux-ci étaient des scientifiques purs, ne faisant pas de clientèle et consacrant tout leur temps au traitement des malades hospitalisés, aux recherches et à l'enseignement. La discussion de ce point ne serait pas à sa place dans ce rapport, car elle soulève la grave question de la différence de situation pécuniaire des hommes de laboratoire qui font progresser la science médicale, et des cliniciens qui appliquent cette science médicale à une clientèle rémunératrice.

Le choix, la nomination, la surveillance du personnel secon-

daire ont été plusieurs fois des sujets de litige entre les directeurs de centres et les commissions d'hospices, ces dernières voulan conserver toutes leurs prérogatives, tandis que les directeurs de centres estiment qu'en raison du rôle délicat confié au personne subalterne des centres, et de la valeur du matériel qui leur est confié, ils doivent avoir leur personnel en main plus qu'aucun autre chef de service.

C'est là une question délicate qui ne peut faire l'objet d'une conclusion générale, les cas d'espèces s'étant montrés trop divers et trop nombreux.

Certains directeurs ont tourné la difficulté en prenant du personnel en dehors des hospices, payé « sur les ressources propres des centres ». Cette manière de faire a causé des conflits en raison d'abus qu'elle a entraînés.

ORGANISATION FINANCIÈRE

Malgré toute l'importance de la question, l'organisation financière des centres anticancéreux n'a pas été mise au point avec tout le soin désirable. Les instructions données à ce sujet ont été trop vagues et ont quelquefois même (circulaire du 5 décembre 1924) conduit à des interprétations abusives des lois d'assistance.

Nous laisserons volontairement de côté les conséquences de cet état de choses en ce qui concerne le fonctionnement des centres du cancer, nous limitant, cette année, ainsi que nous l'avons déjà dit, à l'étude de l'organisation de ces centres.

Le seul texte réglant l'organisation financière d'un centre est le règlement de création et d'organisation. L'article 9 du règlement, modèle, dont nous avons déjà (Cf. supra) reproduit les 8 premiers articles, est ainsi conçu :

« Un chapitre spécial en recettes et dépenses sera ouvert au titre du centre régional, au budget de la faculté de médecine.

« Les propositions concernant ce chapitre seront établies par le conseil d'administration du centre et seront préalablement soumises à l'examen et à l'approbation de M. le ministre de l'Hygiène.

« Le développement de ce chapitre figurera en annexe audit budget.

« Le doyen président du conseil d'administration du centre, sera tenu de présenter annuellement au ministre de l'Hygiène un compte administratif dudit chapitre.

« Un inventaire du matériel, avec valeur estimative, sera dressé et tenu régulièrement à jour; il fera l'objet d'une vérification annuelle par le directeur du centre, assisté d'un membre désigné par le conseil d'administration. »

Ce texte, nous le rappelons, émane de la Commission du cancer, et l'administration centrale l'a pris à son compte sans le modifier, en le joignant à la circulaire du 25 novembre 1922.

La teneur de cet article explique certaines difficultés ou irrégularités constatées par l'Inspection générale dans le mécanisme financier des centres anticancéreux.

Le premier paragraphe, en particulier, est contraire au principe de la spécialité : une faculté de médecine ne peut percevoir des frais de traitement et d'hospitalisation.

Le second paragraphe crée une intrication fâcheuse entre les services relevant du ministère de l'Instruction publique et ceux du ministère de l'Hygiène : le ministre de l'Hygiène examinant et approuvant un budget annexe du budget de faculté de médecine, et, d'autre part, le doyen présentant un compte administratif au ministère de l'Hygiène dont il ne relève pas comme doyen.

Il serait superflu d'insister ; mais il y aurait lieu de prendre des mesures de mise au point.

Certains règlements particuliers, il est vrai, échappent à ces critiques. Ainsi, l'article 3 du règlement d'un centre de l'ouest est ainsi conçu :

« Sans préjudice des dépenses incombant soit à l'école de médecine, soit aux hospices, et qui figureront à leur budget respectif, un chapitre spécial, en recettes et en dépenses, sera ouvert sous le titre « Centre régional de lutte contre le cancer » au budget des hospices dont dépend légalement ledit centre.

« En conséquence, les hospices recevront les fonds affectés au centre régional et en disposeront suivant les lois et les règlements hospitaliers et après avis conforme de la commission spéciale de lutte contre le cancer. »

Mais, malheureusement, l'imprécision ou la confusion paraissent être la règle générale, et souvent toute l'organisation financière est contenue dans le texte suivant : « Le centre régional de X.... aura son budget propre ».

Quelquefois, il est ajouté que les propositions concernant ce budget seront établies par le conseil d'administration du centre et préalablement soumises à l'examen et à l'approbation du ministre de l'Hygiène.

Les notions de budget, de distinction des recettes ordinaires et extraordinaires, de dépenses ordinaires et extraordinaires, d'exercice, de compte financier, de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, de spécialisation des crédits, sont à peu près inconnues dans plusieurs centres du cancer.

Le désordre est encore accru du fait de la complexité de l'organisation de certains centres rattachés en même temps à plusieurs organismes possédant la personnalité civile, faculté, hôpital, office d'hygiène sociale.

Dans ce cas, certaines recettes et certaines dépenses sont portées en annexe au budget de l'hôpital, d'autres à la faculté, d'autres à l'office. On se rend compte de la difficulté qu'il y a, dans ces conditions, à exercer une tutelle et un contrôle financier.

ORIGINE ET RELEVÉ DES RECETTES DES CENTRES

Les recettes proviennent de sources très diverses:

1° Subventions du pari-mutuel;

2° Subventions sur la taxe des cercles;

3° Subventions sur des crédits inscrits au budget sous les rubriques:

a) Subventions pour dépenses d'organisation des centres régionaux anticancéreux;

b) Subventions pour création, aménagement ou agrandissement des centres régionaux anticancéreux. (Cette rubrique fait en réalité double emploi avec les subventions sur la taxe des cercles — Cf. ci-dessus 2°; ces subventions sont rattachées au budget par voie de fonds de concours);

4° Sommes inscrites au budget pour achat de radium;

5° Subventions des départements;

6° Subventions des communes;

7° Subventions des hôpitaux;

8° Subventions accordées par des associations;

9° Dons et legs de particuliers.

Elles sont souvent inscrites au titre centre du cancer, en des budgets différents (budgets départementaux, budgets hospitaliers, budgets de la faculté, budgets d'offices d'hygiène sociale, etc....).

Voici un relevé des sommes attribuées aux centres sur les fonds du pari mutuel et sur les crédits du ministère du Travail et de l'Hygiène (taxe sur les cercles et crédits strictement budgétaires).

ANNÉES	PARI MUTUEL	TAXE des CERCLES	CHAPITRES BUDGÉTAIRES
	francs.	francs.	francs.
1921.....	500.000	»	»
1922.....	200.000	»	»
1923.....	1.160.000	»	5.000.000 (achat de radium)
1924.....	770.000	400.000	»
1925.....	550.000	1.000.000	1.000.000
1926.....	»	1.500.000	1.000.000
TOTAUX...	3.180.000	2.900.000	7.000.000

TOTAL GÉNÉRAL..... 13.080.000 francs.

Cette somme a été intégralement employée.

En outre, il conviendrait d'ajouter (voir supra) les subventions des départements, des communes, des hôpitaux, d'associations diverses et les dons et legs, mais l'Inspection n'a pu, à ce jour, en dresser de récapitulation suffisante.

Les principales ressources paraissent devoir être pour l'avenir, la taxe des cercles (supérieure au chapitre budgétaire) et, à cet égard, l'Inspection générale a pu constater que certains projets de travaux subventionnés n'avaient pas été l'objet d'études suffisamment approfondies; des subventions ont été accordées pour des constructions qu'une enquête sur place *a posteriori* a montré avoir été effectuées dans des conditions d'hygiène générale et d'opportunité discutables.

On peut citer, dans cet ordre d'idées, l'édification et l'aménagement de services généraux (cuisine, buanderie) inutiles et inutilisables.

La répartition des sommes provenant de la taxe des cercles est effectuée d'une manière un peu simpliste. Il n'y a guère de règle précise pour la constitution des dossiers. En outre on constate une grande variété dans l'étendue et la valeur des renseignements fournis à l'appui des demandes.

On note aussi ce fait, que des subventions supérieures aux sommes demandées par les centres leur ont été attribuées par la commission chargée de cette répartition, c'est-à-dire qu'en séance même, sans justifications écrites et vérifiées, on va parfois au delà des sommes indiquées comme montant des demandes.

DÉPENSES DE CRÉATION ET D'AMÉNAGEMENT DES CENTRES ANTICANCÉREUX

S'il est complexe de connaître les recettes affectées à l'organisation des centres (création et aménagement), il n'est pas moins délicat de contrôler les dépenses.

Celles-ci sont généralement engagées par les directeurs après délibération du conseil d'administration.

Diversité des ordonnateurs.

Les ordonnateurs varient avec le caractère juridique du centre et même avec le caractère de la dépense.

Ainsi, l'Inspection générale a-t-elle pu trouver dans le même centre des dépenses mandatées par:

Le préfet;

Le maire;

L'ordonnateur des hospices;

Le doyen de la faculté de médecine.

Et même par le directeur du centre, qui est fait, en même temps, comptable pour les «petits payants».

Dans d'autres centres on a relevé des dépenses mandatées par le doyen, l'ordonnateur des hospices, et le président du comité d'administration de l'office départemental d'hygiène sociale.

Il y a là un mode d'oganisation financière dont la complexité engendre le désordre.

Comptabilité.

On constate la même absence de centralisation pour la comptabilité.

Tantôt cette comptabilité est annexée à celle d'un établissement public (hôpital ou faculté), tantôt elle est intégrée à celle d'une association d'utilité publique. Il arrive fréquemment qu'en raison de la diversité d'origine des recettes et de la multiplicité des ordonnateurs, il soit nécessaire de se reporter à plusieurs organismes comptables pour connaître la situation financière d'un centre anticancéreux.

L'Inspection générale a été appelée à visiter un centre pour lequel, en raison de l'éparpillement des opérations comptables, il a fallu examiner une quadruple comptabilité :

1° Sur une première subvention allouée par le département, ont été achetés du radium et des appareils de radiothérapie profonde. Le mandatement a été effectué par la préfecture, qui a conservé les pièces justificatives;

2° Les subventions accordées à la faculté pour le centre anticancéreux sont rattachées, en recettes et en dépenses, au budget de la faculté et gérées en conformité du règlement sur la comptabilité des universités et des facultés du 29 décembre 1897.

Chaque mandat établi pour le règlement des dépenses est accompagné des pièces justificatives réglementaires.

Un double des mémoires est conservé au secrétariat de la faculté.

C'est également l'agent comptable de la faculté qui encaisse les frais de traitement des malades de l'assistance médicale gratuite;

3° Les prix de journée d'hospitalisation sont perçus par les hospices;

4° Les frais de traitement des petits payants sont perçus pour le centre, c'est-à-dire par le directeur du centre qui tient ainsi une véritable comptabilité occulte. Cette comptabilité, qui ne correspond à aucune formule réglementaire, comprend les écritures suivantes :

a) *Livre concernant les « petits payants »* . — Registre spécial comprenant les détails des recettes unité par unité, le détail des dépenses facture par facture, l'état journalier de la réserve au chèque postal;

b) *Livre concernant les malades indigents envoyés par les services d'assistance.* — Il mentionne les traitements et examens qui ont été faits par département, par malades, avec l'indication des sommes partielles dues et du total correspondant. Ces frais de traitement sont établis suivant un traitement adopté par le conseil d'administration du centre.

Il comprend aussi les détails des traitements faits pour les malades « petits payants » qui justifient la somme qui leur a été demandée et dont la valeur est conservée dans le talon du carnet à souches ;

c) *Un registre comprenant les entrées et sorties des objets courants tels que* : allumettes, savon, paille de fer, cristaux, sciure, balais, charbon, etc ... ;

d) *Un registre comprenant les entrées et emplois de tous les accessoires d'électricité et de tous les outils d'atelier.* Ces objets, d'après le directeur, n'ont pas une valeur suffisante pour qu'on puisse les cataloguer;

5° Un registre inventaire de tous les objets achetés par le centre dont la valeur dépasse 5 à 10 francs et qui ne sont pas périssables ;

6° Un registre relevant la répartition dans diverses salles du bâtiment, des objets inventoriés sur le registre n° 5.

Cette hétérodoxie dans l'organisation financière et dans la tenue de la comptabilité nécessitera une étude approfondie qui sera faite en 1927, l'Inspection générale devant alors, on l'a indiqué, examiner plus particulièrement le fonctionnement des centres du cancer.

D'ailleurs, comme, en ce qui concerne l'organisation des centres, il n'est actuellement pas possible, en dehors des investigations sur place, de se rendre compte exactement de l'origine et du montant des ressources affectées à leur installation et des sommes dépensées l'Inspection générale se propose, au cours de la prochaine tournée, de compléter les renseignements recueillis cette année, afin d'en établir plus exactement le montant.

Il y a lieu de se demander, en effet, si la totalisation complète des sommes, qui n'ont été ci-dessus relevées que pour les crédits d'Etat, n'apportera pas quelque surprise.

APPRÉCIATIONS GÉNÉRALES ET CONCLUSIONS

Un effort dont on ne saurait nier l'importance a donc été réalisé pour organiser en France la lutte anticancéreuse. La mise en œuvre de cette organisation est le résultat de la collaboration d'activités multiples.

Les pouvoirs publics ont consenti les sacrifices financiers compatibles avec la situation actuelle et des sommes notables ont été affectées,

sous diverses rubriques, à la création et à l'organisation de centres anticancéreux. A cet égard, nous n'aurions rien d'essentiel à envier à aucun pays, si les tâtonnements inévitables au début d'une organisation nouvelle, n'appelaient pas des redressements.

Des centres régionaux ont été créés dans un grand nombre de villes.

Des directives techniques ont été discutées et schématisées, des mesures financières ont été prises ; malgré cela, l'organisation réalisée n'est pas à l'abri de certaines critiques.

D'abord la répartition géographique des centres apparaît comme très inégale : certaines régions, comme l'Ouest, sont dotées de trois centres (Rennes, Nantes et Angers) alors que, dans le Nord, il n'en existe pas.

D'autre part, le rattachement des départements aux différents centres régionaux a été plus souvent l'aboutissement d'influences personnelles, exercées par les directeurs de centres auprès des assemblées départementales, que le résultat d'un examen logique tenant compte, en particulier, des moyens de communication et des besoins respectifs.

Il est indéniable qu'en raison de la nécessité de doter les centres anticancéreux de moyens suffisants pour permettre une lutte anticancéreuse efficace, il eût été préférable d'en créer un moins grand nombre, mais de les mieux répartir et de concentrer sur eux tout l'effort financier. Nous pourrions ainsi avoir, avec les dépenses consenties, des centres de thérapeutique et de recherches qui seraient des modèles.

Ainsi qu'il a été montré, les centres anticancéreux ont été organisés sur des formules fort différentes les unes des autres. Cette hétérogénie est regrettable et risque de causer des difficultés de fonctionnement.

Cette absence de méthode, l'insuffisance des instructions données par l'Administration centrale, la méconnaissance, fort souvent des textes légaux et réglementaires, la rédaction quelquefois imprécise de certaines conventions, les initiatives mal orientées de certains directeurs de centres, n'ont pas été étrangères aux diverses difficultés que l'Inspection générale a été appelée à connaître.

Il serait très désirable que des modifications fussent rapidement apportées à la conception actuelle de l'organisation des centres, et à souhaiter qu'une tutelle plus précise, plus méthodique, s'exerçât sur eux.

A cet effet, il serait utile de grouper tous les documents concernant l'organisation de la lutte anticancéreuse en France, et d'établir au ministère des dossiers complets concernant chaque centre de lutte anticancéreuse.

Il importe de définir le plus rapidement possible la situation juridique et administrative des centres anticancéreux.

Bien qu'une proposition de loi, accordant aux centres anticancéreux la personnalité civile, ait été votée par le Sénat, l'Inspection générale, à la suite des constatations faites cette année au cours de la tournée, en ce qui concerne en particulier l'organisation et le fonctionnement financier des centres, ne peut que conclure contre leur autonomie.

L'attribution de la personnalité civile aux centres du cancer risque d'entraîner, sans que la lutte anticancéreuse soit menée avec plus d'efficacité, un alourdissement considérable des charges financières des collectivités (création de services, mouvements de fonctionnaires, multiplicité des frais généraux).

Les directeurs de centres, surchargés par leur besogne administrative, ne pourront plus consacrer à leurs malades qu'un temps réduit, ou bien on devra leur adjoindre un administrateur et, dans ce cas, l'autonomie qu'ils ont demandée aura comme première conséquence la diminution de leur autorité. D'ailleurs, un certain nombre de directeurs de centres se sont ralliés aux vues de l'Inspection générale et ne poussent plus actuellement à la réalisation de « l'autonomie complète » des centres du cancer, source d'inconvénients multiples.

Parmi les formules d'organisation étudiées par l'Inspection générale, il en est une qui, utilisant les organisations actuelles, paraît avoir donné les résultats les plus satisfaisants. C'est celle qui consiste à concevoir des centres du cancer comme des services de clinique rattachés aux hôpitaux pour tout ce qui concerne l'hospitalisation et aux facultés ou écoles de médecine pour ce qui touche à l'enseignement et aux recherches scientifiques.

Le seul argument important pouvant militer en faveur de l'autonomie des centres du cancer était la possibilité de recevoir des dons et legs. Or, l'Inspection a eu l'occasion de voir un centre du cancer rattaché à un office qui a pu s'installer à la faveur d'un leg fait à un hôpital. Il pourrait en être de même avec une faculté et c'est donc là une formule entièrement rassurante.

Ainsi, actuellement, l'organisation de la lutte anticancéreuse paraît appeler les directives suivantes :

Une classification et une réorganisation de ces centres, suivant leur importance, s'impose, afin de pouvoir les doter rationnellement des moyens de dépistage de thérapeutique et de recherches nécessaires. C'est une condition indispensable à l'organisation, en France, d'une lutte anticancéreuse efficace et économique. Sinon, nous irons au désordre scientifique et thérapeutique et au gaspillage des deniers publics.

Toute la thérapeutique du cancer est actuellement dominée par les deux notions suivantes sur lesquelles on ne saurait trop insister :

1° Le cancer, à son début et pendant un temps variable, est une maladie locale;

2° Le cancer est une maladie curable à sa phase locale.

D'où la nécessité, pour guérir le cancer, de le traiter le plus tôt possible, après son apparition, et avant sa phase de généralisation.

D'où la nécessité encore d'organiser et de multiplier les services de dépistage. Ceci peut se faire à très peu de frais. Il suffit, à cet effet d'un clinicien instruit, et d'un bon anatomopathologiste.

La thérapeutique directe s'attaque à la tumeur dans le but de l'enlever ou de la détruire. Les principales méthodes de traitement sont donc actuellement l'exérèse chirurgicale, la radiothérapie, et la curiethérapie.

L'exérèse chirurgicale peut être pratiquée dans les services chirurgicaux hospitaliers déjà existants.

La radiothérapie nécessite des quantités de radium différentes suivant la gravité et la localisation de l'affection. Aussi peut-on fort bien concevoir à ce point de vue deux catégories de centres :

1°) Des centres assez nombreux (par exemple, villes d'écoles de médecine) dotés d'environ 300 milligrammes de radium, traitant les formes au début, peu graves et aisément accessibles ;

2°) Des centres moins nombreux (facultés de médecine) traitant particulièrement les formes plus graves, et dotés d'un armement très perfectionné et ayant à leur disposition 1 gramme au moins de radium.

Les mêmes observations s'appliquent à la radiothérapie (rayons X).

Mais là, une remarque s'impose. On n'a pas encore mis au point un modèle définitif d'appareil et, chaque année, les constructeurs présentent de nouveaux modèles. Le renouvellement incessant d'appareils cependant encore utilisables, est très préjudiciable au Trésor. C'est la mise à la ferraille, annuellement, d'appareils ayant coûté fort cher. L'état de nos finances ne permet pas ce gaspillage.

Actuellement, l'hospitalisation des cancéreux peut fort bien être assurée par les services médicaux et chirurgicaux déjà existants.

Il n'y a donc pas lieu d'envisager, pour l'instant, de constructions spéciales qui seraient très coûteuses, et dont la nécessité immédiate ne s'impose pas.

La plupart des services de lutte contre le cancer étant installés dans des hôpitaux ou à proximité d'hôpitaux, et dans des villes de faculté ou d'école de médecine, il ne semble pas nécessaire d'engager sur les crédits du cancer des dépenses risquant de faire double emploi, comme l'achat d'appareils de radiographie, etc.. ou l'installation de laboratoires d'anatomie pathologique, chimie, biologie, médecine expérimentale, etc... Il serait préférable de compléter l'installation des services de radiologie déjà existants et d'allouer des subventions aux laboratoires de recherches des facultés ou écoles de médecine.

D'ailleurs, on ne pourra poursuivre efficacement la lutte contre le cancer que si l'on recherche avec activité l'étiologie et la pathogénie des affections néoplastiques. Et, dans ce but, un effort considérable reste à faire. La situation de nos laboratoires de recherches est angoissante. Les locaux sont nombreux, mais leur aménagement est défectueux, le matériel scientifique n'est plus

toujours au point, et même, fait beaucoup plus grave, les travailleurs désertent ces laboratoires, obligés qu'ils sont par les nécessités de la vie de consacrer une part importante de leur temps à une activité plus lucrative.

Peut-être un peu plus de modération dans certaines dépenses non primordiales d'hygiène sociale permettrait-elle de redonner aux laboratoires de nos établissements de recherches et d'enseignement, dont le fonctionnement normal est un facteur obscur mais capital de la santé publique, les moyens nécessaires à leur vie scientifique.

1927. — MELUN. IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M 5 V