



HAL
open science

Entre assistance publique et justice : la part du conflit dans l'histoire des régulations des déviations juvéniles en France

Pascale Quincy-Lefebvre

► **To cite this version:**

Pascale Quincy-Lefebvre. Entre assistance publique et justice : la part du conflit dans l'histoire des régulations des déviations juvéniles en France. *Histoire & Sociétés : revue européenne d'histoire sociale*, 2008, pp.46 - 63. hal-03430950

HAL Id: hal-03430950

<https://hal.univ-angers.fr/hal-03430950>

Submitted on 16 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Entre Assistance publique et justice : la part du conflit dans l'histoire des régulations des déviances juvéniles en France.

Pascale Quincy-Lefebvre

Université d'Angers, HIREC-CERHIO

Résumé

Le « modèle français de protection de l'enfance » découle d'un nouveau rapport à l'enfance dans nos sociétés modernes, d'un nouveau regard sur l'efficacité des modèles de régulation des déviances du mineur. A partir d'un objet historique : l'enfance en danger, la protection de l'enfance a été le réceptacle de différents héritages institutionnels et a suscité une redéfinition des missions publiques. Le conflit entre les deux institutions de régulation que furent le pouvoir judiciaire et l'Assistance publique éclaire la naissance laborieuse d'une assistance éducative en France et, à plus long terme, le développement d'un « modèle français de protection » de l'enfance. Les conflits sont justement retenus ici comme des indices sinon de la fragilité, au moins des ambiguïtés d'un « ordre protectionnel » qui est venu progressivement et partiellement se substituer à l'ordre pénal dans la gestion des déviances des mineurs en France à partir des années 1880.

Texte

S'appuyant sur des expériences étrangères, en premier lieu britanniques, un magistrat parisien, le juge Georges Bonjean, fonde un patronage en 1880 dont l'appellation est alors tout un programme : le patronage pour l'enfance moralement abandonnée ou coupable. La même année, Loys Brueyre annonce l'ouverture par l'Assistance publique de la Seine d'un service accueillant les enfants moralement abandonnés du département.

Derrière la rivalité public/privé, une ambition rapproche les deux hommes : soutenir la campagne alors engagée par le sénateur Théophile Roussel sur la déchéance paternelle. Le projet vise à retirer à leur famille des « enfants en danger » dans un but de protection et afin de leur éviter de se retrouver devant le tribunal pour vagabondage ou autres petits délits. Le texte initial révisé, une loi est votée en 1889. En 1898, plus besoin de mettre en accusation de mauvais parents, la loi Bérenger autorise le magistrat à remettre à l'Assistance publique ou à une œuvre privée un enfant auteur de délits.

Est-ce à dire que dès la fin du XIXe siècle, entre assistance et répression, une partition s'organise dans le traitement de la déviance de l'enfant ? Si partition il y a, elle est bien virtuelle. Le conflit entre les deux institutions de régulation que sont le pouvoir judiciaire et l'Assistance publique éclaire la naissance laborieuse d'une assistance éducative en France et, à plus long terme, le développement d'un « modèle français de protection » de l'enfance [Grevot, 2001] caractérisé par la forte légitimité de l'action publique et par le recours à la justice là où d'autres pays privilégient des institutions, privées ou publiques, d'action sociale.

A partir de la construction d'un objet bien historique : l'enfance en danger, les conflits qui ont pu opposer justice et assistance publique sont une fenêtre à partir de laquelle observer les processus de régulation qui ont accompagné la socialisation du droit des mineurs au XXe siècle. Les conflits qui, dans le programme de recherche sur l'histoire des régulations sociales avancé par l'historien Jean-Marie Fecteau, donnent « à la régulation des problèmes sociaux à la fois sa richesse, son imprévisibilité et sa complexité » [Fecteau, 2005, p.14] sont justement retenus ici comme des indices sinon de la fragilité, au moins des ambiguïtés d'un ordre protectionnel qui est venu progressivement et partiellement se substituer à l'ordre pénal dans la gestion des déviances des mineurs en France à partir des années 1880.

1880 : un tournant ?

En 1880/1881, l'Assistance publique du Département de la Seine ouvre un nouveau service pour accueillir une population d'enfants étiquetés comme « moralement abandonnés » et présentés comme un contingent de futurs délinquants et criminels. Le projet ne fait pas l'unanimité au sein même de l'administration et du Conseil général. Certains voient dans cette ouverture un non respect des fonctions légalement attribuées à l'Assistance publique¹. Pour les opposants au projet, seule la philanthropie dispose de la vertu et peut étendre son aile protectrice sur l'enfance malheureuse sans remettre en cause un ordre social et moral qui s'appuie sur l'autorité du père.

Les critiques émises n'ont pas suffi à bloquer le projet de Loys Brueyre et un service des enfants moralement abandonnés est officiellement inauguré, recueillant en vue d'un placement à la campagne des « mineurs de seize ans que [leurs] parents, par des causes dépendant ou non de leur volonté, laissent dans un état habituel de mendicité, de vagabondage ou de prostitution »². Deux obstacles sont à surmonter : l'irréductibilité du délit et de la faute inscrite dans le Code pénal, le principe de la puissance paternelle. Deux lois, l'une votée en 1889, l'autre en 1898, ouvrent théoriquement de nouvelles perspectives à l'administration.

En 1889, après des discussions longues et difficiles, une loi est adoptée, autorisant le juge à prononcer des mesures de déchéance à l'égard de « parents indignes » au regard de l'intérêt de l'enfant et de la société, ou à déléguer cette puissance à l'autorité administrative qui a recueilli l'enfant moralement abandonné. Le texte de 1889 a pu être présenté comme l'expression d'une collaboration entre l'autorité judiciaire qui prononce la déchéance ou la délégation et l'autorité administrative à laquelle sont confiées la tutelle et la responsabilité de la protection sociale du mineur. En 1898, dans un mouvement plus général d'individualisation des politiques criminelles, une loi autorise la justice à confier un enfant « coupable » à

¹ Le décret du 19 janvier 1811 crée l'Assistance publique et, à la suite de la loi révolutionnaire du 14 juillet 1793 faisant des enfants abandonnés « les enfants naturels de la Patrie », confie à la Nation l'entretien de différents publics : enfants trouvés, abandonnés, orphelins pauvres (les pupilles de l'Assistance publique) et les enfants en dépôt placés provisoirement

² M.L Brueyre, *De l'éducation des enfants assistés et des enfants moralement abandonnés en France*, Paris, impr.nat., MDCCCLXXXIX , p.21

l'Assistance. A côté du champ pénal mais aussi en osmose avec lui, un champ social est aménagé à partir d'une collaboration théorique entre justice et assistance, dans une optique de prévention de la délinquance et selon une relecture des illégalismes.

Ces lois sont votées dans un contexte politique et social bien particulier mais résultent également de changements plus structuraux qui caractérisent une société libérale en plein développement.

Nouveaux regards sur l'enfance

L'invention de la catégorie des enfants moralement abandonnés n'est pas fortuite à la fin du XIXe siècle³. Elle est l'assise à partir de laquelle peut s'élargir graduellement la contrainte judiciaire mais aussi administrative au sein des familles populaires. Cette contrainte a la particularité de se déployer hors du champ pénal en jouant sur l'extension de la protection civile (loi de 1889 déjà citée, celle de 1898 sur les enfants auteurs et victimes de délits, de 1908 sur les jeunes prostitué(e)s mais aussi de 1912 pour les délinquants de moins de 13 ans et du décret-loi de 1935 dépénalisant le vagabondage des mineurs). Cet intérêt pour l'enfance « délaissée » est un aspect d'une question plus large : l'enfant comme objet universel de protection dans une société travaillée par de nouveaux rapports entre individus, Etat et familles. Plusieurs éléments de cette relation peuvent être retenus.

Au XIXe siècle, c'est d'abord l'apparition de l'enfance comme catégorie spécifique du champ social. Dans un premier temps, la réflexion est engagée sur la question sociale autour des « classes dangereuses ». L'intérêt pour l'enfance délinquante ne se démarque pas alors d'une réflexion plus générale sur les prisons et la question de la récidive. Sous la Monarchie de Juillet et le Second Empire, des solutions sont cherchées du côté de l'amélioration des prisons, l'isolement des mineurs, le patronage. Progressivement, puis plus brutalement à partir

³ Les travaux publiés par le Conseil supérieur de l'Assistance publique sont consultables à la Bibliothèque nationale François Mitterrand. De nombreux rapports concernent « l'enfance assistée » mais également « l'enfance protégée ».

des années 1870, la question de l'enfance populaire acquiert une relative autonomie dans la réflexion des « entrepreneurs de morale » dans un contexte de « familialisation » des classes populaires mieux intégrées à la Nation. Cette autonomisation peut tout à la fois être présentée comme un point d'aboutissement de réflexions antérieures et comme un nouveau départ.

D'abord, les héritages. Les Lumières sont une manne dans laquelle puisent allègrement les réformateurs des années 1880. Ils y trouvent de quoi asseoir une représentation spécifique de l'enfance, avec comme pierre angulaire : la conception moderne de la minorité fondée sur l'inachèvement, la vulnérabilité de l'enfance. Celle-ci impose de penser la protection du faible comme un devoir social. Une autre idée est retenue. L'enfant est reconnu dans son altérité à l'adulte mais il doit également être traité comme un citoyen en devenir, c'est à dire un individu appelé, une fois majeur, à exercer des droits. Sa formation peut alors être posée comme un enjeu social et politique fondamental.

Une protection judiciaire et administrative de l'enfance peut être envisagée dans les années 1880, une fois un autre verrou sauté : celui de la quasi inviolabilité de l'autorité paternelle. Les idées libérales ont été une condition nécessaire mais pas suffisante. Un réaménagement des relations de pouvoirs autour de l'enfant a pu être entrepris avec le recul de l'Etat libéral et l'avancée de l'Etat social. Ce réaménagement est longtemps demeuré partiel. La loi de 1889 pose de nouveaux principes à travers la possible déchéance paternelle mais les applications ont été rares et les options judiciaires et sociales ont fini par privilégier la recherche d'un compromis avec les familles par le biais de l'action sociale ou de « l'assistance éducative » dont l'assise juridique ne se précise qu'à partir des décrets-lois d'octobre 1935.

Les initiatives « fin de siècle » ont donc leur place dans des processus longs et graduels mais également dans une dynamique activée par l'installation des républicains au pouvoir. La création d'une direction de l'Assistance publique en 1886 au Ministère de l'Intérieur, coiffant des services jusqu'alors dispersés, doit démontrer l'intérêt de l'Etat pour les questions

d'assistance et de prévoyance. L'assistance comme l'éducation sont définies comme les devoirs d'une Nation soucieuse d'intégrer les masses. La question de l'enfance en danger est ouvertement posée par les républicains au pouvoir dans une logique de solidarité mais aussi de prévention de la délinquance. Néanmoins, replacée dans un cadre plus global de l'action de l'Etat, la protection du mineur est loin d'être prioritaire, même pour la direction de l'Assistance publique engagée dans des projets particulièrement coûteux ou politiquement sensibles comme l'Assistance Médicale Gratuite, l'assistance aux vieillards et dans le champ de l'enfance : la lutte contre la mortalité infantile, l'aide aux familles nombreuses.

La relativisation du délit s'impose dans les discours et actions des autorités publiques concernant les plus jeunes. Elle est partielle mais permet à la question de la protection du mineur en danger d'acquérir une légitimité alors que les mécanismes de régulation par le pénal sont en crise.

Le modèle pénal en question

La pratique judiciaire à l'égard des mineurs délinquants évolue au cours du XIXe siècle. Alors que 13 % des mineurs délinquants jugés sont reconnus comme ayant agi sans discernement en 1838 (article 66 du Code Pénal), en 1900, le pourcentage atteint 70 % . Reconnu discernant, le mineur de 16 ans bénéficie d'une atténuation de peine (article 67 du Code pénal). Il est le plus souvent condamné à une peine de prison de courte durée en raison de l'absence de gravité du délit généralement commis. Non discernant, il ne peut être condamné mais la justice peut l'envoyer jusqu'à ses 20 ans dans un établissement d'éducation correctionnelle, à la discipline toute carcérale [Yvrel, 2005, pp.100-105]. A partir de 1883, la majorité de ces « acquittés » sont remis à leur famille plutôt qu'à des établissements correctionnels de plus en plus critiqués. Plus largement, c'est la légitimité de l'administration pénitentiaire à prendre en charge des populations plus victimes que coupables qui est discutée dans des milieux comme

la Société générale des prisons, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, les Unions de patronage.

La possibilité de confier des jeunes délinquants à des établissements d'assistance est acquise avec la loi de 1898 mais en 1906, la loi qui déplace l'âge de la minorité pénale de 16 à 18 ans, exclut les plus âgés de la mesure. Avec la loi de 1908, la justice civile se voit reconnaître le droit de prononcer des mesures de placement à l'égard de jeunes prostitué(es) dans des établissements, en théorie spécifiques, ne relevant pas du champ pénal⁴. La loi de 1912 marque une nouvelle avancée dans la constitution d'un droit des mineurs et la dépénalisation des déviances juvéniles mais, comparée à la législation qu'adoptent alors des pays voisins comme la Belgique, elle se singularise par son côté timoré. Elle ne substitue pas un modèle protectionnel au modèle pénal de prise en charge des délinquants mineurs. Les législateurs se refusent à définir un âge d'irresponsabilité et la dépénalisation des mesures judiciaires n'est envisagée de façon globale dans le cas d'un délit que pour les moins de treize ans. Pour ces derniers, la justice ne peut pas prononcer de peines mais uniquement des mesures protectrices parmi lesquelles figure la remise à l'Assistance publique. Une politique pénale des âges se précise et agit comme un outil avec lequel penser et organiser la socialisation du droit des mineurs.

La crise du modèle pénal avant 1914 est palpable comme en témoigne, avec ambiguïté, la loi de 1906 qui permet d'étendre aux délinquants âgés de 16 à 18 ans des mesures d'éducation correctionnelle. Par ailleurs, les insatisfactions associées au modèle pénal et les attentes sociales de régulation non satisfaites favorisent l'action préventive. L'Assistance publique est théoriquement au premier rang des institutions publiques engagées dans une politique de protection de l'enfance. Au 31 décembre 1901, le nombre de ces enfants recueillis dans les services départementaux est évalué à 20 810 sur un total de « 109 616 pupilles inscrits sur nos

⁴ La prostitution n'étant pas un délit, les jeunes filles étaient arrêtées pour vagabondage

registres »⁵. Le financement des services de l'enfance assistée dépend, à plus des 4/5 de la bonne volonté des conseils généraux⁶. Le hiatus entre le discours officiel et la réalité financière est criant. Aucun moyen financier supplémentaire n'est légalement institué pour assurer l'assistance de l'enfance « moralement abandonnée ». Le directeur Henri Monod évoque la difficulté de son administration à peser sur les départements avec une si faible participation financière de l'Etat. Alors que les années 1880 avaient vu l'Assistance publique de la Seine revendiquer un rôle majeur dans les pratiques préventives ou substitutives à la peine, les services départementaux de l'enfance assistée se montrent réticents à assumer de nouvelles fonctions, à accueillir une enfance qu'une partie du monde judiciaire serait prête à reconnaître plus victime que coupable.

Il faut attendre les années trente pour assister à une extension nouvelle de la dépenalisation du traitement des déviances juvéniles. Celle-ci n'est pas adoptée dans le cadre ordinaire de la loi mais figure dans un des décrets-lois d'octobre 1935. Cette extension concerne le vagabondage des mineurs, qui sort du champ pénal et relève désormais de la justice civile à travers des mesures dites de protection, de préservation sous l'autorité de l'administration. Les fonctionnaires de l'Assistance publique opposent à toutes ces révolutions juridiques de nombreuses réserves.

La grogne des inspecteurs de l'Assistance publique

Les éléments juridiques d'une protection civile des mineurs se mettent en place fin XIXe siècle et durant l'entre-deux-guerres sans entraîner de révolution dans les pratiques judiciaires et les prises en charge dans le domaine de la correction et de la rééducation. Les lois de 1889 et de 1898 sont appliquées parcimonieusement par les tribunaux. La loi de 1908 est un échec,

⁵ H. Monod, *Deux avantages des congrès d'assistance. Discours prononcé pour la clôture du III^e Congrès national d'assistance publique et de bienfaisance privée à Bordeaux*, Bordeaux, impr. G. Gounouilhou, 1903, p.3

⁶ La loi du 5 mai 1869 décharge très largement les hospices du financement de la prise en charge des enfants assistés, désormais du ressort des départements pour l'essentiel. La loi du 27 juillet 1904 entérine la départementalisation en confiant la tutelle des mineurs non plus aux hôpitaux mais au préfet et en attribuant les dépenses au département et à l'Etat.

celle de 1912, une demie mesure et la situation des jeunes vagabonds n'est pas bouleversée par l'application des décrets lois qui ne modifie guère le champ des mesures qui leur sont appliquées avant 1945. Si dans les très grandes villes, de nouvelles pratiques socio-judiciaires se diffusent, on peut, au mieux, évoquer un frémissement à partir du milieu des années trente dans le ressort des Tribunaux pour Enfants et Adolescents de villes moyennes comme Angers et Clermont-Ferrand. Dans les deux cas, le changement est introduit par le biais d'une collaboration entre les acteurs judiciaires et les acteurs privés.

Lorsque les inspecteurs des services des enfants assistés s'expriment à la charnière des deux siècles, c'est le plus souvent pour dénoncer l'impact des nouvelles lois sur les missions qui leur sont confiées. Ainsi, lorsque le sous-inspecteur Julien Lelièvre s'explique sur cette question au début des années vingt, c'est pour condamner la loi de 1889 qui devient, sous sa plume, la loi qui a ouvert « la porte de l'Assistance publique à l'enfance tarée », la loi de 1898 n'aurait servi quant à elle qu'à introduire « dans le service de véritables bandits » et c'est par une formule lapidaire : « Que chacun fasse son métier et les moutons seront bien gardés » qu'il évoque les initiatives à l'origine d'un réaménagement des frontières entre le pénal et le social dans la question de « l'enfance malheureuse » [Lelièvre, 1921, p.47, p.55, p.118].

Des inspecteurs, soutenus par les départements, refusent de recevoir des mineurs sur décisions judiciaires (lois de 1889 et de 1898). La cour de cassation est obligée d'intervenir, par exemple le 14 août 1902, pour rappeler dans un arrêt que l'Assistance publique ne peut refuser d'accueillir le mineur dont la garde lui a été confiée par une décision de justice. Quant à la justice, elle ne déploie pas un grand zèle à solliciter l'Assistance publique. Les réticences sont fortes dans le milieu judiciaire à recourir à une loi aussi radicale que la loi de 1889 et la pratique de bien des magistrats au pénal est conditionnée par le droit positif.

L'incompréhension semble alors maximale et concerne plus précisément la prise en charge par l'assistance de la prévention des conduites déviantes d'une population stigmatisée

moralement et socialement. La difficulté évoquée par les fonctionnaires tient au manque de moyens alors que le projet républicain d'assistance publique alourdit leur tâche. Elle est aussi d'ordre culturel. Il s'agit alors de repenser les missions de l'assistance et le statut de l'enfant-victime bien au-delà de l'enfant sans parent.

A Paris, il semble que ce soit avec une certaine difficulté que des membres du Comité de défense des enfants traduits en justice fondé en 1890, aient obtenu la possibilité de confier des mineurs victimes ou coupables à l'hospice dépositaire de l'Assistance publique pour les soustraire aux familles ou à la prison préventive et permettre une « observation du mineur » dont les résultats pourraient servir à éclairer la décision judiciaire. Si la conduite du mineur est jugée satisfaisante et que l'administration obtient des familles un engagement contractuel de confier l'enfant au service des moralement abandonnés, la justice prononce un non lieu qui évite, contrairement à la loi de 1898, une inscription portée sur le casier judiciaire du jeune délinquant.

La loi de 1904 est symptomatique de cet ajustement difficile des mentalités à une conception de la protection de l'enfance intégrant une dimension de prévention de la délinquance et expérimentant un autre modèle de régulation s'écartant volontairement de la solution pénale. Les discussions qui accompagnent l'élaboration de la loi et celles de son décret d'application témoignent d'une prise de conscience comme quoi le simple transfert d'une population de l'administration pénitentiaire aux services d'assistance ne suffit pas à créer une politique de protection de l'enfance en danger. Voulant tout particulièrement répondre aux problèmes posés par ces enfants aux services, la loi isole les enfants dits « difficiles », c'est à dire ceux qui en « raison de leur indiscipline ou de leurs défauts de caractère ne peuvent être confiés à des familles » (article 1 de la loi de 1904) et pour lesquels les départements sont invités à fonder des écoles professionnelles. Lorsque l'enfant est vu comme vicieux car ayant commis « des actes d'immoralité, de violence ou de cruauté », une éducation correctionnelle doit être

envisagée et, l'Assistance publique peut le confier à l'Administration pénitentiaire sans passage devant un tribunal.

Lorsqu'à la fin de l'année 1912, un premier bilan est fait par le Conseil supérieur de l'Assistance publique, les administrateurs ne peuvent que relever l'engagement très limité des conseils généraux pour fonder des établissements spéciaux. L'inertie domine le fonctionnement de l'Assistance publique à Paris et dans les départements. On ne peut parler de véritable alternative au placement familial rural ou à l'enfermement dans un établissement à la discipline toute carcérale, le plus souvent privé.

Dans les années vingt, alors que l'Etat français doit prendre en charge les victimes de la guerre, dont les pupilles de la Nation, l'Assistance publique accueille un public toujours plus hétérogène mais semble se refuser à assumer pleinement certains pans de ses nouvelles fonctions. Une ouverture vers les familles à l'initiative de l'administration peut se faire sous l'angle de la population des enfants secourus temporairement, en vue d'éviter leur abandon. Elle est timide et l'historien Ivan Jablonka évoque, après un âge d'or, une ambition sociale qui tourne en rond pour Paris alors que Bruno Carlier, pour la Loire, parle d'une inadaptation de l'institution, malgré la grande réforme de 1904⁷, à répondre aux problèmes économiques et sociaux de son temps. La rupture est réelle avec le discours des années 1880. La collaboration avec l'institution judiciaire est fastidieuse, limitant tout développement d'une protection judiciaire des mineurs en danger avec prise en charge par les services publics d'assistance.

Chacun se renvoie la responsabilité de l'inertie, et déjà, des instances, comme le Conseil supérieur de l'Assistance publique, déplorent le manque de coordination. La justice met en cause l'inorganisation d'une réponse sociale pour limiter les mesures protectrices. Le nombre de jeunes délinquants remis à leur famille croît, le plus souvent sans suivi réel car les services

⁷ Pour une présentation des dispositions introduites par la loi de 1904, voir l'étude d'Emile Alcindor, *Les enfants assistés*, Paris, 1912. Son interprétation de la loi sert de référence à l'administration pour plusieurs décennies.

sociaux auprès des tribunaux sont inexistantes (le premier est mis en place à Paris en 1923) et les délégués à la liberté surveillée (loi de 1912), bénévoles, peu nombreux.

Certains juges ne voient pas dans l'Assistance publique, l'institution adéquate et militent pour le développement d'un secteur de l'enfance à problème, bientôt dite inadaptée, inspirée par l'initiative privée. Par choix ou quasi obligation, les juges sont nombreux à se replier sur les œuvres, arguant du refus des services publics de prendre en charge les mineurs que la justice pourrait leur confier.

Les réformes juridiques n'apparaissent pas comme suffisantes pour modifier les pratiques. Dans les années trente, les éléments d'une nouvelle configuration se profilent, à partir desquels redessiner la frontière entre justice et assistance.

Le tournant de 1935

Initialement, la dépénalisation d'une partie de la justice des mineurs et la construction d'une protection civile du mineur ont été posées à partir de normes morales, aboutissant à la mise en cause de certaines familles, de certains milieux. Cette analyse a servi à justifier le rôle donné à l'initiative privée dans un travail de moralisation auprès des mineurs. Cette approche ne disparaît pas dans les décennies suivantes mais est complétée par une autre analyse. Le social est davantage saisi à travers le risque sanitaire.

L'Etat sanitaire et social émerge durant l'entre-deux-guerres, principalement à travers les champs d'applications des grandes lois d'assistance et sur les assurances sociales obligatoires. Le pacte républicain est une dimension importante du processus. La perception de la situation démographique est une autre donnée forte. Le relèvement de l'enfance moralement abandonnée cède partiellement la place aux politiques d'aide aux familles dans un souci démographique mais aussi de formation de sujets adaptés socialement et économiquement. C'est à travers l'étape sanitaire et sociale que l'autorité administrative peut repenser sa liaison

avec le judiciaire. Les pratiques ne se modifient pas brutalement autour de l'enfance en danger, irrégulière ou inadaptée. Il est néanmoins possible de relever des éléments de discontinuités qui préfigurent des recompositions ou enjeux à venir. Les décrets-loi de 1935 en font partie. Nous retiendrons plus particulièrement le texte qui dépénalise le vagabondage des mineurs et le décret-loi instituant l'assistance éducative. Les deux mesures portent en germe une rivalité de compétences qui ne s'exprimera réellement qu'après guerre.

Le décret-loi sur l'assistance éducative semble avoir été pris pour donner une base légale à une expérience parisienne : celle du Service social de l'enfance en danger moral, œuvre privée mise en place auprès du tribunal de la Seine à partir de 1923. Le décret-loi de 1935 portant modification de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 autorise le président du tribunal à prononcer une mesure de surveillance ou d'assistance éducative sur requête du ministère public « lorsque la santé, la moralité ou l'éducation de l'enfant sont compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait du père ou de la mère ». Cette surveillance ou cette assistance sera exercée « par le personnel soit des services sociaux, soit par les institutions agréées par l'autorité administrative ou le tribunal ou encore par des particuliers qualifiés » notamment par les assistantes sociales ou les visiteuses de l'enfance. Les magistrats décident de la nécessité de son application et en surveillent le fonctionnement. Magdeleine Policard, dans une thèse de droit soutenue en 1941, observe qu'un des traits caractéristiques de cette assistance organisée par le décret de 1935 est « cette collaboration directe entre l'Etat, représenté par la Justice » et des œuvres, un particulier « pour faire une œuvre d'assistance ». L'évolution est notée avec la loi de 1889, la juriste dénonçant l'ancien « désir d'omnipotence de l'Assistance publique » privant les œuvres de la tutelle. Il est intéressant de rapprocher une analyse de 1958 de l'étude de 1941. La vision de Jean-Marie Arnion, inspecteur divisionnaire de la population et de l'aide sociale est différente. Là où l'une notait un progrès, l'autre dénonce une dérive. Cet homme de l'administration présente l'institution, en 1935, de

l'assistance éducative comme « une atteinte aux prérogatives de l'autorité administrative qui n'est nullement associée à l'organisation de ce système permanent de surveillance », évolution jugée funeste et contraire au texte initial de 1889⁸.

Les magistrats du Tribunal de l'Enfance et de l'Adolescence de Paris semblent avoir pris l'initiative d'un tel texte. Ayant à plusieurs reprises mis en cause la difficile collaboration avec l'Assistance publique, ils soutiennent les initiatives privées renouvelées, après guerre, par l'idéologie du service social. La mise en place de services sociaux apporte aux administrations, à l'appareil judiciaire un personnel formé. Les assistantes sociales effectuent des enquêtes, servent de déléguées à la liberté surveillée. L'assistance éducative est alors pensée comme un décalque du travail effectué dans le cadre de cette dernière mesure. Elle concerne des enfants en danger alors que la loi de 1912, instituant la liberté surveillée, visait l'enfance délinquante. Toutefois, l'absence de tout financement public de l'assistance éducative et l'extension réduite du service social en France, limitent la portée effective de l'innovation dans les années qui suivent la sortie du décret.

D'ailleurs, dans l'immédiat, il ne semble pas que les services départementaux de l'enfance assistée aient alors mal réagi. La mauvaise disposition à l'égard de l'enfance moralement abandonnée n'est pas un élément neutre. Le familialisme ambiant explique que l'attention des services soit davantage tournée vers l'accueil des enfants temporairement secourus dans le cadre d'une politique familiale en cours de structuration. Enfin, les difficultés budgétaires des départements ne créent pas un climat propice à l'extension des charges des services. Les administrateurs retiennent plutôt de 1935, l'adoption d'un autre texte, un décret-loi qui, à la demande du ministère de la Santé, dépénalise le vagabondage des mineurs.

⁸ La vision de l'inspecteur n'est certainement pas étrangère au contenu de l'ordonnance de 1958 qui institutionnalise avec force une protection judiciaire des mineurs en danger.

Le ministère de la Santé a vu le jour en 1920⁹. Il coiffe la direction de l'Assistance publique autrefois fondée au sein du ministère de l'Intérieur et en 1906 rattachée au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Pour légitimer ses revendications, la Santé s'appuie sur des experts d'un secteur en devenir, celui de l'enfance inadaptée : les psychiatres, maîtres d'œuvre d'une naturalisation des déviances, d'une biologisation des approches, source d'une nouvelle technicité pédago-médico-psychiatrique.

En 1935, la Santé réclame cette population sans disposer d'un outillage technique suffisant pour réorganiser la protection de l'enfance en danger à partir d'un réseau d'institutions sanitaires efficient. Les services d'assistance se montrent peu disposés à accueillir les jeunes vagabonds, obligeant la Justice à les placer dans des établissements d'éducation correctionnelle. Les appuis dont elle dispose se renforcent dans le contexte particulier de Vichy. En 1945, la Santé peut apparaître en état de structurer le champ de l'enfance inadaptée après avoir pris l'initiative de créer en 1943 les premières ARSEA¹⁰, organismes à la charnière du public et du privé, à partir desquels orienter l'initiative privée et jouer un rôle moteur dans la coordination des services de l'enfance déficiente ou en danger moral¹¹. La collaboration entre la Santé et les œuvres privées est largement facilitée par une législation, des dispositions abordant frontalement le financement d'une telle politique. La loi du 5 juillet 1941 institue le remboursement des prix de journée des mineurs non délinquants, en danger moral ou anormaux par l'Assistance médicale gratuite. Le dispositif bénéficie d'un premier engagement de l'assurance-maladie, pour les enfants d'assurés sociaux, à partir du moment où la biologisation des approches justifie le placement des « enfants inadaptés » dans des établissements de type médico-sociaux, médico-pédagogiques. La Santé appuie une logique

⁹ Les intitulés de ce ministère ont beaucoup changé. Cf. Albert Ziegler, « Quelques étapes du passé », *Revue française des Affaires sociales*, numéro spécial, 60^e anniversaire du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale 1920-1980, novembre 1980, pp15-30

¹⁰ Association régionale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. Ces associations ont été à partir de statuts-types datés de 1943, impulsées par le docteur Grasset, secrétaire d'Etat puis ministre de la Santé et de la famille sous Vichy.

¹¹ C'est aussi, la même année, la mise en place d'un Conseil technique de l'enfance déficiente et en danger moral, créé par arrêté du 25 juillet.

administrative de prise en charge de l'enfance inadaptée. Présentée comme plus souple, elle permettrait de substituer le pouvoir du médecin ou de l'administrateur au pouvoir judiciaire aboutissant à une déjudiciarisation partielle ou plus globale de la question de l'enfance coupable ou malheureuse reconnue comme inadaptée ou déficiente.

Après 1945, un conflit qui se déplace

Le conflit entre assistance et justice est un élément structurant de l'histoire de la protection de l'enfance en France. Mais l'idée que le conflit est née d'une rivalité, d'une concurrence entre les pouvoirs est largement une reconstruction des périodes ultérieures. 1880 n'a constitué qu'un moment parisien dans l'histoire d'une Assistance publique qui, avant les années quarante, proteste lorsque la justice envisage de lui confier des mineurs. Pour qu'une concurrence émerge autour d'un objet aux frontières discutées et bientôt disputées : l'enfance en danger, il a fallu que l'un et l'autre puissent s'adosser sur un réseau d'institutions de rééducation capable de prendre en charge la population des enfants en danger.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le conflit change progressivement de signification. Ce changement n'est pas impulsé par la base mais est largement l'initiative de quelques individus bien placés au ministère de la Santé, au premier rang desquels : des psychiatres soucieux de renforcer la légitimité de leur spécialisation. La santé est alors tentée d'annexer la jeune Education surveillée, nouvelle direction pour les mineurs, installée au sein du ministère de la Justice le 1er septembre 1945, à la suite de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. L'esprit « protectionnel » de l'ordonnance de 1945 traitant de la délinquance juvénile semble autoriser cette annexion, l'application des mesures de protection ou leur contrôle dépendant historiquement des services de l'enfance assistée annexés par les directions de la population. Mais alors que des psychiatres envisagent une organisation de la protection des mineurs se passant totalement de la justice, la résistance judiciaire s'organise.

A l'Etat social qui, à l'époque, refond tout le champ des politiques sociales, est opposé l'Etat de droit dont le droit civil mais aussi le droit pénal sont des expressions majeures.

Dans un contexte de forte expansion du secteur privé sous contrat, en 1958, à partir des revendications de l'Education surveillée, future Protection Judiciaire de la Jeunesse, et du modèle du juge thérapeute dans un Etat sanitaire et social, une protection judiciaire des mineurs est légalement instituée sous l'autorité des juges des enfants. Elle poursuit la dépenalisation des déviances juvéniles dans l'intérêt du mineur et signifie une extension nouvelle de l'intervention de l'institution judiciaire dans de nouvelles sphères de la vie sociale. Mais alors que la justice est tentée d'unifier sous l'autorité du juge des enfants, toutes les catégories de mineurs en difficulté, le texte est suivi d'un décret qui, en 1959 crée un dispositif administratif de la protection de l'enfance intégrant plus directement les mesures de prévention dans le service de l'Aide sociale à l'enfance. La protection judiciaire est censée se mettre en place lorsqu'il faut réagir à un « danger avéré », les services départementaux de l'Aide sociale¹² lors d'un « simple risque de danger ».

A la fin des années cinquante, la qualification juridique des champs de compétences n'a pourtant pas suffi à régler tous les conflits de tutelle autour de l'enfance en danger¹³ posés par la redéfinition des missions publiques entre justice et assistance. La frontière a été et a pu demeurer indécise entre domaine judiciaire, d'une part (justice des mineurs) et administratif, d'autre part (Aide sociale à l'enfance). La délimitation des sphères peut devenir un objet de lutte lorsque l'équilibre et les légitimités sont jugés menacés. En lien avec la conception du travail social et son rapport avec l'institution judiciaire, la collaboration est souvent décrite comme fastidieuse entre des institutions porteuses d'une culture, pour l'une judiciaire,

¹² Les décrets du 11 mai et du 29 novembre 1953 transforment, dans les départements, le service des enfants assistés en Aide sociale à l'enfance.

¹³ 10 ans après l'ordonnance de 1958, une enquête chapeauté par le Centre de Formation et de Recherche de l'Education surveillée rend compte de l'insuffisance des liaisons. Dès juillet 1959, à Vaucresson, ont été pourtant organisées des sessions communes aux juges des enfants et aux directeurs départementaux de la population et de l'action sociale pour réfléchir à une meilleure collaboration.

attachée au droit de l'individu et de la famille, soucieuse de faire respecter la loi, pour l'autre « socio-administrative », longtemps tentée de substituer l'agent à la famille dans la tradition historique de l'Assistance publique¹⁴.

L'actuelle tentation à vouloir séparer une protection de l'enfance centrée sur la figure de l'enfant maltraité, d'une part, et une justice des mineurs organisée autour du traitement de la délinquance, d'autre part, traduit des sensibilités et contradictions contemporaines qui, à travers un mouvement comme la repénalisation des déviances juvéniles dépasse nos frontières¹⁵. La place que s'apprête à occuper dans la campagne présidentielle de 2007 une proposition comme la refonte de l'ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs, plus précisément autour de mesures comme le renforcement du seuil de 16 ans, voire l'exclusion des 16-18 ans du droit socialisé des mineurs, est symptomatique de ce « changement de paradigme » évoqué par certains pour qualifier les reconfigurations en cours. Les identités d'un certain nombre d'institutions, de collectifs et d'acteurs s'en trouvent, à terme, perturbées, la mémoire institutionnelle pouvant alors devenir un enjeu ou un ancrage à partir desquels penser la crise ou son dépassement.

Bibliographie sélective

- Arnion J.M., 1958, *L'aide sociale à l'enfance*, Paris, Les éditions juridiques et techniques
- Carlier B., 2004, *Sauvageons des villes, sauvageons des champs. La prise en charge des enfants délinquants et abandonnés dans la Loire (1850-1950)*, thèse d'histoire, Lyon 2
- Chauvière M, Lenoël P.Pierre E, dir.,1996, *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIX^e-XX^e siècles)*, Rennes, PUR
- Fecteau J.M, Harvey J., dir., 2005, *La régulation sociale entre l'acteur et l'institution. Pour une problématique historique de l'action*, Québec, Canada, Presses de l'Université du Québec
- Grevot A, 2001, *Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne*, Ministère de la Justice, Vaucresson, CNFE-PJJ
- Jablonka I, 2006, *Ni père ni mère . Histoire des enfants de l'Assistance publique (1874-1939)*, Paris, Seuil
- Justice pénale des mineurs en Europe, 2002, *Déviance et société*, n° 26
- Lelièvre J., 1921, *L'enfance difficile, vicieuse ou délinquante et l'Assistance publique départementale*, thèse de droit, impr. Edoneur et Ruech, Rennes
- Niget D., 2005, *Jeunesses populaires sous le regard de la justice. Naissance du tribunal pour enfants à Angers et Montréal (1912-1940)*, thèse d'histoire, Université d'Angers

¹⁴ Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance. Texte du Rapport Dupont-Fauville et documents, 1973, Paris, [ESF], p.13

¹⁵ *Déviance et sociétés*, n° 26, « Justice pénale des mineurs en Europe », 2002

Policard M., 1941, *L'assistance éducative. Modifications apportées à l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 par le décret-loi de 1935*, thèse de droit, impr. De trévoux, G.Patissier, Lyon

Quincy-Lefebvre P., 1997, *Familles, institutions et déviances. Une histoire de l'enfance difficile. 1880-fin des années trente*, Paris, Economica

Youf D., 2002, *Penser les droits de l'enfant*, Paris, PUF

Yvrel J.J., 2005, « L'enfermement des mineurs de justice au XIXème siècle, d'après le Compte général de la justice criminelle », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, n°7, p.77 à 112

Yvrel J.J., sous la direction de, 2004, *La protection de l'enfance, un espace entre protéger et punir : l'émergence d'une idée, l'étape 1958-59, les recompositions contemporaines*, Ministère de la Justice, Vaucresson-CNFE-PJJ