



HAL
open science

**Un nouvel enjeu pour l'Etat : l'enfance en danger.
Entre assistance et justice : quel modèle d'action
publique ? (France, 1880-1935)**

Pascale Quincy-Lefebvre

► **To cite this version:**

Pascale Quincy-Lefebvre. Un nouvel enjeu pour l'Etat : l'enfance en danger. Entre assistance et justice : quel modèle d'action publique ? (France, 1880-1935). Modernidad, ciudadanía, desviaciones y desigualdades: por un análisis comparativo de las dificultades del paso a la modernidad ciudadana, Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones, pp.397-418, 2010, 978-84-9927-060-9. hal-03439123

HAL Id: hal-03439123

<https://hal.univ-angers.fr/hal-03439123>

Submitted on 22 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.

Un nouvel enjeu pour l'Etat : l'enfance en danger. Entre assistance et justice : quel modèle d'action publique ? (France, 1880-1935)

Pascale Quincy-Lefebvre

Université d'Angers, HIREC-CERHIO

Dans une étude publiée en 2001 sur la protection de l'enfance en Europe¹, la France contemporaine est décrite comme *le* pays où l'Histoire légitime le plus fortement l'action publique. De ce passé, les pouvoirs publics auraient acquis un quasi monopole de légitimité en matière de défense de l'intérêt général. Une autre particularité qualifierait « le modèle français » de protection de l'enfance : le recours important à la justice là où d'autres pays privilégient d'autres institutions, privées ou publiques d'action sociale². L'origine judiciaire d'une partie des mesures de protection ne doit néanmoins pas occulter le développement d'une protection administrative à l'initiative d'une Aide sociale à l'enfance rattachée aux Départements. Cette origine mais aussi cette organisation bicéphale – justice et assistance- de la protection de l'enfance en France sont les nœuds de l'intrigue ici soulevée, dans une étude cherchant à décoder la construction d'un objet bien historique : l'enfance en danger.

Alors que s'élargit le champ de responsabilité étatique dans le domaine social, les années 1880 marquent un tournant. Au sein d'un Etat qui devient une sorte de puissance tutélaire de l'enfance, l'invention des « enfants moralement abandonnés » fournit à l'action des

¹ Grevot A, *Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne*, Ministère de la Justice, Vaucresson, [CNFE-PJJ], 2001

² Il faut attendre les années 1980 et surtout 2000 pour noter un retrait de la justice des mineurs d'un domaine, la protection, davantage investi, aujourd'hui, par la politique de la ville, l'aide sociale ou l'insertion professionnelle.

catégories, des justifications pour un « travail du social » redéfinissant les champs de compétence entre justice et assistance mais aussi la nature du lien entre Etat et familles. Un modèle de protection est théoriquement posé dans un contexte particulier mais peine à se concrétiser dans une action bien déterminée. A partir des années trente, timidement, des reconfigurations s'opèrent à partir du champ nouveau de l'enfance inadaptée. La politique de l'enfance en danger acquiert une légitimité nouvelle et suscite des convoitises alors que se précisent les nouvelles dimensions d'un état sanitaire et social. La protection de l'enfance est progressivement acceptée comme un enjeu majeur à partir duquel produire des mutations dans la vie et l'identité des institutions judiciaires et sociales. Parmi les grandes questions, l'une peut apparaître comme particulièrement centrale, qu'elle soit ouvertement ou implicitement posée. Elle a trait au pouvoir. Quelle institution de régulation doit contrôler la prévention sociale des conduites délinquantes ?

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. L'initiateur du projet a pour nom Loys Brueyre, il est le chef de la division des enfants assistés de la Seine et participe activement aux travaux de la Société générale des prisons. 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 publique. 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 Nation³ l'entretien de différents publics : enfants trouvés, abandonnés, orphelins pauvres (les

³ Le décret de 1811 stipule que chaque arrondissement doit posséder un hospice dépositaire, le Trésor public prend en charge les frais de fonctionnement, le complément étant fourni par

pupilles de l'Assistance publique) et les enfants en dépôt placés provisoirement⁴. 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. En se substituant aux parents, l'administration ne contribue-t-elle pas à affaiblir l'esprit de famille dans les milieux populaires ?

Les critiques émises n'ont pas suffi à bloquer le projet de l'administrateur parisien 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 »⁵. L'initiative, de nature administrative et de caractère social, est posée comme une alternative au traitement pénal des déviances chez des mineurs. 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, un projet de loi est adopté, 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 abandonné⁶. Le texte de 1889 a pu être présenté comme

les communes et les revenus des biens propres des hôpitaux. Après l'âge de 12ans, l'enfant est mis à disposition de la Marine ou placé chez un patron.

⁴ Enfants dont les parents sont incarcérés, hospitalisés.

⁵ M.L Brueyre, *De l'éducation des enfants assistés et des enfants moralement abandonnés en France*, Paris, [impr.nat]., MDCCCLXXXIX , p.21

⁶ La loi de 1889 comporte deux titres. Le titre I traite de la déchéance paternelle proprement dite. Le titre II traite de la Délégation volontaire ou forcée de la puissance paternelle.

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 mineur⁷. En 1898, dans un mouvement plus général d'individualisation des politiques criminelles, une loi autorise la justice à confier un enfant coupable à 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.

Si la fin du XIX^e siècle est bien un tournant essentiel dans la façon d'envisager le rapport entre le pénal et le social dans les mécanismes de régulation sociale, dans les faits, le développement de l'action tutélaire de l'Etat à partir d'une action civile ou administrative reste longtemps timide. Comme la loi de 1908 sur la protection civile des prostitué(e)s mineurs, le titre I de la loi de 1889⁸ est peu appliqué par les tribunaux mais légitime un regard sur « l'enfant en danger » et donc un contrôle juridique et social sur les familles populaires. Ces lois sont votées dans un contexte politique et social bien particulier mais résulte également de changements plus structuraux qui caractérisent une société libérale en plein développement.

Nouveaux regards sur l'enfance

⁷ Henri Monod, directeur de l'Assistance publique aurait souhaité un système plus souple distinguant plus clairement le cas des parents indignes que la justice sanctionne à travers une mesure de déchéance et les parents incapables. Un contrat validé par juge de paix entre l'administration (ou l'œuvre) et le père lui paraissait alors suffisant pour assurer le sauvetage moral du mineur.

⁸ La déchéance concerne tous les enfants du couple. Les juges ne disposent guère d'établissements de rééducation de tradition autre que carcérale.

L'invention de la catégorie des enfants moralement abandonnés n'est pas fortuite à la fin du XIX^e siècle⁹. Elle est l'assise à partir de laquelle peut s'élargir graduellement la contrainte judiciaire mais aussi administrative au sein des familles. 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 protection¹⁰ dans une société travaillée par de nouveaux rapports entre individus, Etat et familles. Plusieurs éléments de cette relation peuvent être retenus.

Au XIX^e 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

⁹ 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 ».

¹⁰ Catherine Rollet a analysé les mutations de la ligue contre la mortalité infantile créée en 1902 et qui, en 1922, se transforme en Comité national de l'enfance. Voir son article « De la Ligue contre la mortalité infantile au Comité national de l'enfance », *Revue européenne d'histoire sociale*, n°15, août 2005, pp.17-25. Le sénateur et futur ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale Paul Strauss est des principaux animateurs du Comité et peut déclarer que « tous les enfants quels qu'ils soient, doivent dans une certaine mesure, être l'objet d'une surveillance discrète ». Autrement dit, les pouvoirs publics ont le devoir de surveiller tous les enfants.

Juillet et le Second Empire, des solutions sont cherchées du côté de l'amélioration des prisons, l'isolement des mineurs, le patronage. L'enfance populaire est, tout au plus, un sujet intéressant dans une problématique plus générale des régulations sociales à promouvoir dans une société en plein changement car découvrant les impacts sociaux de la révolution industrielle. Progressivement, puis plus brutalement à partir des années 1870, la question 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.

Puisqu'il s'agit de former un homme libre, la formation du jeune est nécessairement longue. Cette idée, défendue, entre autres, par Rousseau est à l'origine de notre conception moderne de l'adolescence. Elle s'insinue très progressivement dans les esprits avec des conséquences importantes sur la façon de se représenter la protection de l'enfance. L'adolescence est décrite comme une période propice aux apprentissages. Elle demande une vigilance particulière de l'adulte et les éducateurs sont invités par Rousseau à maintenir cet âge sous une surveillance et dans une innocence prolongée. Alors que la sollicitude de l'Etat est centrée sur la protection de l'enfant en bas âge au début du XIX^e siècle, des hommes et des femmes s'émeuvent de

l'abandon dans lequel vivent les plus de 12 ans que l'Assistance publique n'est pas censée recueillir. La création du service des enfants moralement abandonnés par le Département de la Seine en 1880 a pu être justifiée par la nécessité d'ouvrir l'assistance aux plus douze ans qui, privés de l'attention parentale, sont un réservoir de vagabonds et de criminels.

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.

La légitimité de l'Etat à intervenir dans la famille est une question hautement politique au XIX^e siècle. Non sans paradoxe, la modernité a pu cohabiter avec une conception naturaliste de l'autorité paternelle chez des libéraux mais aussi chez une partie des républicains sociaux de la Belle Epoque. Des figures comme celle du grand penseur du libéralisme, John Locke, ont rendu possible ce paradoxe. Certes, le philosophe anglais du XVIII^e siècle a rejeté le principe de loi naturelle pour en appeler à la construction d'une société politique seule susceptible de garantir les droits des individus. Sa condamnation souffre d'une exception : le philosophe a soutenu que la nature suffisait à sauvegarder les droits de l'enfant. Il avance une idée largement reprise par les opposants de la loi de 1889 : les parents éprouvent une telle affection naturelle à l'égard de leurs enfants que l'intervention de l'Etat est inutile¹¹.

¹¹ Dominique Youf, *Penser les droits de l'enfant*, Paris, 2002, p.27.

Pour envisager de déchoir un père, la société libérale a du penser l'intérêt général autrement que comme la somme des intérêts individuels, mais aussi accéder à une certaine homogénéité culturelle rendant possible une représentation commune des « intérêts de l'enfant » et bien sûr « inventer le social ». Dans un pays comme la France, « le péril démographique » mais aussi les événements de la Commune de Paris ont précipité l'évolution et l'intervention de la puissance publique. La sauvegarde de la société exige des mesures préventives. Cette prévention à laquelle aspirent les libéraux pour régler la question sociale et construire une société pacifiée peut alors justifier la mise entre parenthèse de l'autorité paternelle dans des situations particulièrement extrêmes.

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 dans une logique de solidarité mais aussi de prévention par les républicains au pouvoir.

Dans les années 1870-1880, la réflexion sur l'enfance en danger moral se bâtit sur la critique du modèle pénal comme régulateur des déviances des mineurs et prend naissance également dans le creuset d'un déficit d'actions publiques en direction de populations livrées à elles-mêmes : l'enfance et plus encore l'adolescence populaire qui, si elle n'est pas surveillée par l'autorité patronale ou familiale est assimilée à la future armée du crime. 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.

Finalement, si philosophie d'intervention dans la protection de l'enfance il y a, elle est particulièrement éclectique à la charnière des deux siècles. A côté d'une philanthropie d'Etat, un projet républicain rejoint une logique du risque social afin de porter une ambition dépassant les fonctions traditionnelles de l'assistance lorsqu'il s'agit de relever l'enfance en danger en reformulant certaines questions pénales autour de la protection et du social.

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

Différentes représentations de l'enfance populaire et de ses déviations circulent au XIX^e siècle. Tantôt coupable, tantôt victime, souvent les deux à la fois, son sort intéresse les philanthropes car si certains jeunes sont présentés comme des « déchets » avant tout nuisibles car « vicieux », pour d'autres, un espoir est placé dans une éducation ou plutôt une rééducation plus ou moins fantasmée.

La fonction de nombreuses discussions est alors de réfléchir aux modalités d'une prise en charge à partir d'une réinterprétation des déviations. Les interrogations sont fortes. Elles concernent les limites à poser entre l'intervention pénale ou sociale, l'autorité sur un secteur dont on ne fait que soupçonner les contours : celui de l'enfance en danger et des pratiques de prévention qui le caractérisent.

Au milieu du XIX^e siècle, la question de la prise en charge est tout particulièrement posée à l'égard d'une population décrite comme la plus corrompue ou saisie sous les traits d'une

petite victime : l'enfant vagabond. Juridiquement, le vagabondage est un délit bien établi¹². L'errance est décrite par la nouvelle science des criminologues comme un état prédisposant aux déviances les plus graves. Par ailleurs, des philanthropes s'émeuvent de la présence de ces enfants dans les prisons. La réflexion est particulièrement intense à partir des années 1870 alors qu'une grande enquête sur les prisons retient l'attention des parlementaires. Elle s'inspire également des réalisations étrangères pour demander des alternatives à l'enfermement carcéral ou au modèle de la maison de correction.

La réaction n'est pas que verbale. La pratique judiciaire à l'égard des mineurs délinquants évolue. 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 carcérale¹³. 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

¹² Article 270 du Code pénal de 1810.

¹³ Jean-Jacques Yvorel, « L'enfermement des mineurs de justice au XIX^e siècle, d'après le Compte général de la justice criminelle », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, 2005, n°7, pp.100-105

est acquise avec la loi de 1898. La discussion sur un âge d'irresponsabilité pénale n'aboutit pas mais la loi de 1912 sort les moins de 12 ans du cadre des sanctions pénales.

La crise du modèle pénal avant 1914 est palpable. Les insatisfactions associées au modèle pénal et les attentes sociales de régulation non satisfaites favorisent l'action préventive. L'enfance moralement abandonnée devient un thème à la mode. Au début des années 1880, dans le laboratoire du social qu'est Paris, il peut même être disputé entre acteurs publics et privés. Si la querelle privé/ public est une dimension bien connue dans l'histoire des régulations sociales, elle se double d'un débat institutionnel sur le contour, la nature de l'action publique (judiciaire ou administrative) dans une société qui change.

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 registres »¹⁴. Le financement des services de l'enfance assistée dépend, à plus des 4/5 de la bonne volonté des conseils généraux¹⁵. 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 ». 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

¹⁴ Henri 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], p.3

¹⁵ 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.

publique de la Seine revendiquer un rôle majeur dans les pratiques préventives, 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 est prête à reconnaître plus victime que coupable.

Les grandes lois de la dépenalisation de la déviance juvénile

L'enfance et l'adolescence à problème s'imposent comme de grands sujets d'étude à la charnière des deux siècles. Un savoir se constitue qui débouche sur une catégorisation des déviances observées chez les mineurs, susceptible de s'éloigner des critères pénaux. Il est possible de s'appuyer sur les nouvelles sciences (psychiatrie, psychologie) mais aussi sur les sciences sociales ou morales ainsi que sur les écrits des différentes écoles de criminologie pour proposer des études de plus en plus complexes des « anormalités » de l'enfance.

L'enfance est un terrain d'expérience d'autant plus précieux qu'elle conditionne l'avenir des sociétés. Elle doit faire l'objet d'un traitement spécifique et la tendance n'est pas nouvelle comme le prouvent de nombreuses circulaires ministérielles tout au long du XIX^e siècle invitant les cours de justice à distinguer le mineur, en particulier par une individualisation de la mesure devant corriger et rééduquer une personnalité en formation plus qu'à punir un acte.

Encouragés par le milieu de la néophilanthropie, les hommes politiques adoptent des textes de loi, premiers jalons d'un droit des mineurs. Les inspirations de ces textes sont complexes car se croisent, voire s'opposent des aspirations apparemment différentes mais caractéristiques d'un regard particulier sur la protection de l'enfance. La loi de 1898 est un texte de rupture. Il peut être interprété comme un accident prenant par surprise une société ne partageant pas sa philosophie, mais replacé dans une série, il indique une orientation nouvelle qui, même si elle a mis du temps à porter ses fruits, est fondatrice de la protection judiciaire de l'enfance.

Initialement le texte de 1898 se présente comme un texte renforçant les sanctions à l'égard des parents auteurs de violence à enfants et prévoyant un dispositif de protection pour les

victimes, le mineur pouvant alors être confié à des personnes privées, des œuvres privées ou à l'Assistance publique. Cette intrusion nouvelle dans la vie des familles confirme une évolution mais ne crée pas une orientation nouvelle. Précédée par une campagne d'opinion sur le sort des enfants martyrs, c'est un texte attendu. La révolution est ailleurs. Elle tient à l'habileté du sénateur René Bérenger qui inclut dans la proposition de loi une petite phrase associant aux enfants victimes de délits, les enfants auteurs de délits, susceptibles de bénéficier de mesures de protection. La loi autorise les magistrats à sortir certains jeunes du système pénal pour les confier à l'assistance.

La loi de 1908 sur la prostitution des mineurs est à rapprocher de la loi de 1898. Dans une optique de préservation, 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 pénal. La prostitution n'est pas un délit. La loi est vue comme protectrice. Elle permet de retirer de la rue des jeunes garçons et plus encore des jeunes filles pour les retenir jusqu'à leur majorité dans des établissements de réforme ou de préservation. La loi de 1912 marque une nouvelle avancée dans la constitution d'un droit des mineurs et la dépenalisation mais, comparée à la législation qu'adoptent alors des pays voisins, elle se singularise par son côté timoré. Elle ne substitue pas un modèle protectionnel au modèle pénal de prise en charge des délinquants mineurs. Elle conserve comme fondement le principe de discernement et se contente d'établir des seuils de minorité à partir desquels traiter la délinquance. Les législateurs se refusent à définir un âge d'irresponsabilité et la dépenalisation 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.

Il faut attendre les années trente pour assister à une extension nouvelle de la dépenalisation. 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 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 XIX^e 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, celle de 1912, une demi 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. Au premier abord, les services départementaux d'assistance réorganisés par la loi de 1904 semblent subir, voire freiner l'évolution, et non la provoquer comme dans les années 1880 à travers l'exemple particulier du Département de la Seine.

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. 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. Cette requête intervient alors que ces hommes et ces femmes pouvaient espérer savourer un premier succès : l'abaissement de la mortalité infantile, et entendaient se consacrer à l'éducation et à l'intégration de l'enfance abandonnée.

Ainsi, lorsque le sous-inspecteur de l'Assistance publique Julien Lelièvre, un rennais, 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 »¹⁶ 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 ».

Des inspecteurs, soutenus par les départements, refusent d'accueillir des mineurs sur décisions judiciaires (lois de 1889 et de 1898). Dépositaires de l'autorité administrative à la source de l'admission des pupilles, ils n'admettent pas que la garde d'un mineur leur soit imposée par le pouvoir judiciaire. 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 se refuser à recevoir 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

¹⁶Julien Lelièvre, *L'enfance difficile, vicieuse ou délinquante et l'Assistance publique départementale*, thèse de droit, [impr. Edoneur et Ruech], Rennes, 1921, p.47, p.55, p.118.

fortes dans le milieu judiciaire à recourir à une loi aussi radicale que la loi de 1889. En 1890, le garde des Sceaux a d'ailleurs pris la plume, dans une circulaire, pour rappeler à ses magistrats qu'ils sont les défenseurs naturels d'une autorité sacrée : l'autorité paternelle, les invitant à se montrer particulièrement prudents dans l'usage de la nouvelle loi.

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. Cette observation est alors effectuée par des agents de l'Assistance publique de la Seine. 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 collaboration fonctionne lorsque l'Assistance estime conserver son autorité en choisissant les pupilles dont elle assume la garde. Dans le cas contraire, l'administration oppose à la justice l'incapacité dans laquelle elle se trouve à assumer, par le placement familial, la prise en charge de mineurs corrompus par leur environnement. Le problème est financier mais également culturel, politique lorsqu'il s'agit d'envisager les nouvelles frontières d'une assistance amenant les services à dépendre de l'autorité judiciaire¹⁷.

¹⁷ Pierre de Casabianca, *Les mineurs devant le tribunal de la Seine. Essai de statistique criminelle*, Extrait de la *Revue pénitentiaire et de Droit pénal* d'avril 1908, Paris, [impr. Et librairie des chemins de fer], 1908, pp.12 et 13.

La loi de 1904 sur les enfants difficiles et vicieux de l'Assistance publique devait devenir l'outil d'une collaboration plus étendue entre autorité judiciaire et autorité administrative. Il ne le fut que partiellement.

La loi de 1904, un échec ?

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. Alors que se dessine une vague sécuritaire, la loi peut être interprétée comme un signe en direction des inspecteurs de l'Assistance publique et comme le résultat d'une entente, celle acquise, après négociation, entre l'Administration pénitentiaire dirigée par Louis Herbette et l'Assistance publique représentée par Loys Brueyre. Elle a pu être utilisée pour cadrer l'orientation protectrice des lois citées puisque permettant aux inspecteurs de procéder à des placements de mineurs « difficiles » dans des établissements fermés de réforme et plus encore, les autorisant à confier à l'administration pénitentiaire des enfants dits « vicieux ».

A sa façon, la loi de 1904 participe à la construction d'un champ de la protection de l'enfance. 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 leur 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.

C'est dans ce contexte que le sénateur Paul Strauss invite le conseil supérieur de l'Assistance publique à « inventer ». La discussion s'organise autour de deux directions : repérer le public concerné parmi les enfants de l'Assistance, définir le mode de rééducation à mettre en place. Les questions abordées reflètent un débat qui dépasse le cadre de la loi de 1904. Elles rejoignent des interrogations plus générales qui sont celles de *l'enfance anormale et de l'enseignement spécial*. Dans les deux cas, il y a les mêmes enjeux : la norme et ses fondements pour justifier des compétences traditionnelles ou en instituer de nouvelles.

Les discussions opposent les « moralistes » aux « scientifiques » dans la définition de l'enfance difficile et dans le contenu de la rééducation à prévoir¹⁸. Les moralistes se regroupent autour de Loys Brueyre, lequel aborde ces questions avec une relative sérénité : « Tout cela n'est pas bien méchant ». Défendant les nouvelles orientations de la protection des mineurs, il souhaite dédramatiser la situation et ramener le calme dans le personnel des inspecteurs départementaux de l'enfance assistée. Les enfants difficiles sont « des paresseux auxquels ne convient pas, en réalité, le placement familial ; ce sont des garçons qui aiment à vagabonder ; ce sont des filles que le souffle du printemps conduit à jeter leur bonnet par-dessus les moulins ainsi que le veut la loi de la nature »¹⁹. Par cette définition, l'auteur réintroduit ces enfants dans le champ de la normalité et dans le domaine d'intervention des services d'assistance. Il réaffirme les prérogatives de l'Assistance publique dans l'organisation de l'éducation préventive et met en cause la légitimité des spécialistes de l'enfance anormale, donc l'opportunité d'une réponse *médico-pédagogique*.

¹⁸ Archives nationales, 760 175, art.6. Travaux préparatoires au décret du 4-5-9. Projet de règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 28 juin 1904 sur les pupilles difficiles. Rapport adressé à Mr. le Ministre de l'Intérieur par Mr. Le Directeur de l'assistance et de l'hygiène publique, session ordinaire, Melun, 1906.

¹⁹ Ibid, p.18

Un autre membre du Conseil supérieur de l'Assistance publique, M.Ogier, chef du service central de l'administration générale ne partage pas le même avis. Il se pose en farouche défenseur des travaux des médecins Thulié et Magnan. L'enfant moralement abandonné étiqueté « difficile » est saisi dans une dimension plus biologique que sociale et est décrit comme un anormal, un « dégénéré » qui doit faire l'objet d'un traitement médico-pédagogique. Cette interprétation semble l'emporter dans une première étape. Le savoir-faire psychiatrique est alors déjà vu comme le moyen de dépasser les contradictions Justice/Assistance dans la réponse aux déviances juvéniles. La commission est invitée à s'inspirer des réalisations du secteur de l'enfance anormale comme Bicêtre²⁰, à ne pas ignorer les travaux s'inscrivant dans la préparation de la loi de 1909 sur l'enfance arriérée. Finalement, les rédacteurs du règlement d'application de la loi du 28 juin 1904 daté du 4 novembre 1909 prennent leur distance avec les propositions des médecins pour envisager une institution plus proche de l'école de réforme comme Brignais²¹ ou Théophile Roussel que d'un institut médico-pédagogiques.

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

²⁰ Le quartier spécial pour les enfants idiots de Bicêtre est mis en place en 1878-1880 par l'aliéniste Bourneville.

²¹ Brignais, école de réforme ouverte à la fin du XIX^e siècle par la Société Lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance. Voir l'ouvrage de D.Dessertine, *la Société Lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance. 1890-1960. Face à l'enfance en danger, un siècle d'expérience de l'internat et de placement familial*, Toulouse, 1990

à la discipline toute carcérale, le plus souvent privé. Le secteur de la rééducation n'a pas les cadres qui lui faut. Sa faible identité tient à l'absence de ressources disponibles dans une société finalement peu convaincue de son devoir d'organiser une large protection judiciaire et administrative de l'enfance en danger. D'autres politiques sont prioritaires, en particulier la politique familiale ou la protection de l'enfance en bas âge ainsi que la répression de la délinquance. Les obligations posées par le décret d'application de la loi de 1904 ont été jugées excessives et trop onéreuses pour les départements qui se refusent à dépenser de l'argent pour ouvrir des « écoles professionnelles » lesquelles sont à réserver aux « meilleurs sujets et non aux pires »²². La rupture est réelle avec le discours des années 1880.

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 1904²³, à répondre aux problèmes économiques et sociaux de son temps. 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.

²² Archives nationales, 760175 art.6 , Conseil supérieur de l'Assistance publique, *Rapport sur les services d'assistance.*, 10 décembre 1912, p. 10

²³ 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.

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 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.

Une sorte de cercle semble s'être établie pour entretenir ce dialogue de sourds entre justice et assistance. Il pourrait être présenté sous une forme simplifiée. Les mesures judiciaires remettant à l'Assistance publique des mineurs sont peu nombreuses. Les départements ne développent pas d'institutions spécifiques de prise en charge. Ces institutions n'existant pas ou peu, assistance et justice restent campées sur leurs positions, limitant l'espace pour un modèle de protection civile et judiciaire de la jeunesse, ou semblant exclure les services publics d'une première structuration pensée à partir des initiatives privées.

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. La prise en charge d'un fléau comme la tuberculose va servir de modèle aux structures de protection de l'enfance. L'application de ce schéma explique, en partie, la redéfinition des échanges entre justice et assistance dans une reconfiguration plus globale du social et de l'assistance en particulier.

Cet 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. La Première Guerre mondiale accélère le passage de l'Etat libéral à cet Etat sanitaire et social. 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. La grille sanitaire et sociale apparaît à bien des acteurs comme la plus opérationnelle pour compléter le modèle pénal dans la régulation des déviances chez l'enfant.

C'est à travers l'étape sanitaire et sociale que l'autorité administrative peut repenser sa liaison avec le judiciaire. L'hypothèse ici avancée est de ne pas focaliser uniquement sur l'initiative privée pour expliquer la structuration d'un secteur de l'enfance inadaptée. Sans négliger le rôle essentiel des associations, nous proposons de replacer cette dynamique également dans une histoire administrative de l'Etat sanitaire et social.

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 1889²⁴.

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. En plus d'officialiser l'appui trouvé par la justice dans l'action privée, le décret légalise une juridiciarisation du contrôle des familles bien au-delà des situations envisagées par les lois de 1889 ou 1921²⁵. Mais il faut noter que 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

²⁴ 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.

²⁵ La Loi du 15 novembre 1921 permet de déclarer déchus de la puissance paternelle, à côté des parents qui compromettent par de mauvais traitements, par des exemples pernicieux d'ivrognerie habituelle ou d'inconduite notoire, la santé, la sécurité ou la moralité de leurs enfants soit d'un ou de plusieurs d'entre eux (loi de 1889), ceux qui les compromettent par un défaut de soin ou par le manque de direction nécessaire.

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. Par ailleurs, les difficultés budgétaires des départements ne créent pas un climat propice à l'extension des charges des services et, pour l'heure. 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.

Le ministère de la Santé a vu le jour en 1920²⁶. 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 déviations, d'une biologisation des approches, source d'une nouvelle technicité pédo-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

²⁶ 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

après avoir pris l'initiative de créer en 1943 les premières ARSEA²⁷, 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 moral²⁸. 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 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.

Pour conclure

L'émergence d'un champ de la protection de l'enfance ne s'est pas réalisée dans un contexte de rivalités administratives exacerbées entre justice et assistance avant la Deuxième Guerre mondiale. L'idée de concurrence est largement une reconstruction des périodes ultérieures. Pour autant, l'apparition de la catégorie des « moralement abandonnés », puis, par extension de la police des familles, des « enfants en danger », comme base des politiques publiques, a

²⁷ 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 du gouvernement de Vichy.

²⁸ 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.

compliqué les relations entre les deux administrations. Elle supposait des transferts de charges qui n'ont été que partiels. D'un côté, il y a eu la résistance de l'Assistance publique à se situer dans une logique d'aide sociale et de prévention, l'absence d'accompagnement budgétaire et la faiblesse de l'alternative « privée » hors de la capitale et, de l'autre, les résistances à une socialisation du droit et des pratiques judiciaires sans grand moyen entre école et prison.

Le « moment 1880 » repose sur l'engagement de personnalités, et l'unité née de « l'intérêt de l'enfant » est fragile lorsque que d'autres priorités lui sont opposées. La substitution d'un modèle protectionnel à un modèle pénal de gestion des déviances a rencontré des résistances. Les cultures administratives des agents d'une institution comme l'Assistance publique expliquent une partie des difficultés à voir s'épanouir en France, avant le second XX^e siècle, de réelles alternatives à des prises en charge toute carcérales. Pour qu'une concurrence émerge entre assistance et justice dans l'organisation de la prévention de la déviance, il faudra que l'une et l'autre puissent s'appuyer sur un réseau d'institutions de rééducation capable de prendre en charge la population des enfants en danger.

Très progressivement, à partir des années trente, Justice et Santé peuvent s'appuyer sur une nouvelle technicité, un renouvellement associatif à partir desquels une protection des mineurs en danger s'autonomise des anciens modèles (pénal ou assistantiel). Les relations qui se nouent entre acteurs privés et acteurs publics pour expérimenter de nouvelles solutions peuvent générer des réseaux susceptibles de peser sur le politique. Les initiatives partielles et disparates indisposent des administrations soucieuses de contrôler cette efflorescence et d'unifier, sous leur autorité, une politique autour d'un objet aux frontières discutées et désormais disputées : l'enfance en danger. Alors que des systèmes d'alliances s'établissent, percent des projets d'unification des politiques, à partir de la Santé et au travers des grilles du risque et inadaptations. La Santé peine à mobiliser ses propres services mais peut rencontrer

des sympathies dans une partie du milieu judiciaire engagée dans le relèvement de l'enfance malheureuse.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la santé est 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. Alors qu'en 1950, un psychiatre, Robert Lafon, promoteur actif du secteur privé, envisage une organisation de la protection des mineurs se passant totalement de la justice²⁹, 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. En 1945, disposant de peu de moyen, l'Education surveillée se concentre sur la réforme des établissements correctionnels et la population des mineurs délinquants. 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. Alors que la justice est tentée d'unifier sous l'autorité du juge des enfants, toutes les catégories des mineurs à protéger, 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

²⁹ R.Lafon, *Psycho-pédagogie médico-sociale*, Paris, 1950, p.68

lorsqu'il faut réagir à un « danger avéré », les services départementaux de l'Aide sociale³⁰ lors d'un « simple risque de danger ». La qualification juridique des champs de compétence n'a pourtant pas suffi à régler tous les conflits de tutelle concernant une population toujours difficile à cerner mais désormais disputée : l'enfance en danger³¹. La frontière est indécise, imposant une collaboration souvent décrite comme fastidieuse entre des institutions porteuses d'une culture, pour l'une judiciaire, 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 publique³². La tendance actuelle à séparer protection de l'enfance et justice des mineurs³³, dans un douloureux travail de reconfiguration des rôles et fonctions redonne une actualité à des débats révélant toute l'historicité des modèles de régulation sociale.

Bibliographie sélective

Arnion Jean Marie, *L'aide sociale à l'enfance*, Paris, Les éditions juridiques et techniques, 1958

³⁰ 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.

³¹ 10 ans après l'ordonnance de 1958, une enquête chapeautée 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.

³² *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance. Texte du Rapport Dupont-Fauville et documents*, 1973, Paris, [ESF], p.13

³³ *Déviance et sociétés*, n° 26, « Justice pénale des mineurs en Europe », 2002

Bec Colette, *Assistance et République. La recherche d'un nouveau contrat social sous la III^e République*, Paris, Editions de l'Atelier, 1994

Carlier Bruno, *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, 2004

Chauvière Michel, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Editions ouvrières, Paris, 1980

Chauvière Michel, Lenoël Pierre, Pierre Eric (dir.), *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIX^e-XX^e siècles)*, Rennes, PUR, 1996

De Luca Virginie, *Aux origines de l'Etat-providence. Les inspecteurs de l'Assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930)*, Paris, PUF-Ined, 2002

Grevot Alain, *Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne*, Ministère de la Justice, Vaucresson, CNFE-PJJ, 2001

Jablonka Ivan, *Ni père ni mère . Histoire des enfants de l'Assistance publique (1874-1939)*, Paris, Seuil, 2006

Niget David, *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, 2005

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

Stora-Lamarre Annie, *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain 1870-1914*, Préface de Michelle Perrot, Paris, Armand Colin, 2005

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

Yvrel Jean Jacques (dir.), *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, 2004