



Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »

Le Temps de l'histoire

Hors-série | 2007

Pages d'histoire, la protection judiciaire des mineurs,
XIX^e-XX^e siècles

Genèse de l'ordonnance du 23 décembre 1958 sur l'enfance en danger

La période 1942-1958

Jacques Bourquin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3013>

DOI : 10.4000/rhei.3013

ISBN : 978-2-7535-1647-2

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2007

Pagination : 151-164

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Jacques Bourquin, « Genèse de l'ordonnance du 23 décembre 1958 sur l'enfance en danger », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], Hors-série | 2007, mis en ligne le 01 février 2010, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3013> ; DOI : 10.4000/rhei.3013

Genèse de l'ordonnance du 23 décembre 1958 sur l'enfance en danger. La période 1942-1958 ^(*)

Notre propos se limitera à la période la plus récente qui précède la construction de l'ordonnance, celle qui à partir de 1942 se déroule sur un fond d'enjeux de territoire entre le ministère de la Justice, le ministère de la Santé et à un degré moindre le ministère de l'Éducation nationale.

On sait combien pendant la guerre et l'après-guerre, le gouvernement de Vichy et les gouvernements qui suivent la Libération attachent une grande importance à l'enfance, à la jeunesse. Une enfance qu'il faut protéger, une jeunesse qu'il faut guider, encadrer, une jeunesse qui avait traversé toutes les vicissitudes de la guerre et sur laquelle allait s'appuyer le pays pour sa reconstruction.

La notion d'enfance en danger a certes sur le plan législatif des origines beaucoup plus lointaines, nous ne ferons que les rappeler.

Les grandes lois de protection de l'enfance de 1889 et 1898 portaient déjà sur « les enfants maltraités et moralement abandonnés », la notion d'enfant en danger moral qui s'en dégageait « pouvait apparaître comme une sorte de contrepoint de la déchéance de la puissance paternelle ».⁽¹⁾

Plus tard, un décret-loi du 30 octobre 1935 mettait fin à l'emprisonnement des enfants de la correction paternelle.⁽²⁾ Un autre décret du même jour modifiait l'article 2 de la loi de juillet 1889 et instaurait des « mesures de surveillance ou d'assistance éducative à l'égard des enfants dont la santé, la sécurité, la moralité sont insuffisamment sauvegardées par les parents ».⁽³⁾ Enfin, un troisième décret dépenalisait le vagabondage des mineurs.⁽⁴⁾ Ce dernier prévoyait même des établissements spécialement habilités pour recevoir les mineurs, au même titre que l'Assistance publique. Les enfants vagabonds étaient ainsi assimilés aux orphelins et aux enfants moralement abandonnés. En fait, dix ans plus tard, ces établissements n'existaient toujours pas et

(*) Contribution parue dans *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir*, Vaucresson, CNFE-PJJ, collection « Études et recherches », n° 7, mai 2004, p. 21-30.

(1) Michèle Becquemin, « Les enjeux institutionnels du décret du 7 janvier 1959 », in Jean-Jacques Yvrol, *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir*, *op. cit.*, p. 31-52.

(2) Décret portant modification des articles 376 et suivants du Code civil (placement des enfants), *JO*, Lois et décrets, 31 octobre 1935, p. 11.467.

(3) Décret portant modification de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 (assistance éducative), *JO*, Lois et décrets, 31 octobre 1935.

(4) Décret relatif à la protection de l'enfance et abrogeant les dispositions de l'article 270 alinéa 2 et de l'article 271 alinéa 2, 3 et 4 du Code pénal relatif au vagabondage des mineurs de 18 ans, *JO*, Lois et décrets, 31 octobre 1935, p. 11.465. Ce décret qui reprenait le texte d'une proposition de loi de Louis Rollin, devenu en 1935 ministre des Colonies, est parfois appelé décret Rollin.

(5) Françoise Liévois, *La délinquance juvénile. Cure et Prophylaxie*, Paris, PUF, 1946, p. 29.

(6) Michel Allaix, « Un texte précurseur de l'ordonnance de 1945, la proposition Campinchi (1937) », *le Temps de l'histoire*, n° 1, 1998, p. 103.

l'Assistance publique « n'était pas outillée pour cette garde préventive ». Françoise Liévois, dans sa thèse sur l'enfance délinquante soutenue en mai 1944, évoque la position de l'Assistance publique « très hostile à recevoir ce type de mineurs, elle ne voulait pas confondre les orphelins, les enfants malheureux et abandonnés avec les vagabonds et les prostitués déjà pervertis ». « La réponse éducative de principe apportée par le décret loi de 1935 s'avère catastrophique », poursuit Françoise Liévois. « Il n'existe aucun établissement habilité susceptible d'accueillir des mineurs vagabonds et l'Assistance publique n'en veut pas. »⁽⁵⁾

Rappelons que les mesures de protection prévues par la loi de 1912 n'étaient pas applicables aux mineurs vagabonds, ces derniers restaient donc confiés à l'Administration pénitentiaire.⁽⁶⁾ Un projet de réforme de la loi de 1912 rédigé par César Campinchi en 1937 envisageait de rétablir le délit de vagabondage pour les enfants vagabonds « évadés » ou « qui se sont soustraits à la surveillance dont ils sont l'objet », les autres bénéficiant d'une protection hors du champ pénal et pouvant disposer de mesures diverses telles que la remise à la famille, à une personne digne de confiance, à une institution charitable, à un établissement de soins, une mesure de liberté surveillée, cette décision ne figurant pas au casier judiciaire, susceptible de recours et de modification.

Ce projet, qui posait l'essentiel de ce que deviendrait en 1958 l'assistance éducative, ne fut pas déposé.

Il y avait eu en 1937 autour du thème de l'enfance « irrégulière », en lien avec les campagnes de presse contre les bagnes d'enfants, une velléité de coordination Justice/Santé sous l'égide de l'Éducation nationale. Tout cela était resté très théorique et la seule réforme qui aboutit fut, à partir de 1938, celle de deux anciennes colonies pénitentiaires : les maisons d'éducation surveillée de Saint-Maurice et de Saint-Hilaire.

Il faudra attendre la période de Vichy et plus particulièrement l'année 1942 pour que le problème de l'enfance « irrégulière », dans laquelle s'inclut l'enfance en danger, devienne une préoccupation majeure dans une optique d'encadrement et de remoralisation de la jeunesse.

Une mainmise du ministère de la Santé : l'acte dit loi du 3 juillet 1944

Deux textes importants soulignent l'activité législative de la période : l'acte dit loi du 27 juillet 1942 sur l'enfance délinquante et celui du 3 juillet 1944 sur l'enfance en danger.

Ce travail législatif correspond à la constitution de tout un secteur d'intervention auprès de l'enfance « irrégulière ». Fin 1942 sont créées, sous l'égide du ministère de la Santé et de la Famille, des associations régionales de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ARSEA).⁽⁷⁾ Leur rôle sera en application de la loi du 27 juillet 1942 de créer des centres d'accueil, des centres d'observation et de triage pour les mineurs délinquants. Les ARSEA seront à l'origine des premières écoles d'éducateurs et de la naissance d'une nouvelle profession.

Les politiques de prévention élaborées au lendemain du Front populaire deviennent une priorité avec la création en octobre 1942 d'un secrétariat général à la Jeunesse, dont une section sera spécialisée dans l'étude des questions relatives à la jeunesse déficiente et délinquante.⁽⁸⁾

Une loi du 26 août 1942 confie au chef de gouvernement le soin d'assurer la coordination entre les différents services ayant dans leur attribution des questions concernant l'enfance déficiente et en danger moral. Cette coordination regroupe les ministres de la Santé, de la Justice, de l'Éducation, des Finances et de l'Intérieur. Le ministère des Finances, dans un avis n° 11 du comité budgétaire de 1943, accorde un crédit destiné à expérimenter dans diverses régions le plan d'ensemble de coordination.⁽⁹⁾

Le 11 avril 1943, le secrétaire d'État à la Santé et à la Famille est chargé de la mission de coordination. Il s'attache à cet effet un jeune magistrat, Jean Chazal, auquel sont adjoints une jeune juriste du ministère de la Santé, Françoise Liévois, et un responsable de l'Armée du salut, le major Pean, qui contribua au début des années 1930 à la fermeture du bagne de Cayenne.

C'est l'ensemble des travaux de cette commission qui aboutira au texte du 3 juillet 1944 sur l'enfance en danger, que l'on peut considérer comme un complément de la loi de 1942 sur l'enfance délinquante, au même titre que l'on pourra quelques années plus tard évoquer la complémentarité entre l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante et l'ordonnance du 23 décembre 1958 sur l'enfance en danger.

(7) Michel Chauvière, *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, Paris, Éditions ouvrières, 1980, p. 54 *sqq.*

(8) *Jeunesse 1944*, Paris, Éd. Sequana, février 1944, p. 83.

(9) Françoise Liévois, *op. cit.*, p. 88.

Du fait de sa promulgation tardive, quelques semaines avant la Libération, le décret d'application ne paraîtra jamais. Pourtant, il est important de s'arrêter sur ce texte qui fit l'objet de débats entre Justice et Santé et préfigure dans une certaine mesure des propositions de loi de l'après-guerre.

Ce texte s'inscrit dans une conception très médicalisante de l'enfance déficiente. On sait combien le courant de la neuropsychiatrie infantile initié par Georges Heuyer se préoccupe depuis les années 1920 des problèmes liés à l'enfance délinquante et déficiente en privilégiant les causes héréditaires et familiales.⁽¹⁰⁾ Ce courant est très influent en 1943 dans le cadre des ARSEA et plus particulièrement au sein du Conseil technique de l'enfance déficiente et en danger moral qui en est une émanation. Georges Heuyer aura une influence importante dans la rédaction du texte du 3 juillet 1944.

Le texte avait déjà fait l'objet d'un projet élaboré dès 1942 par le secrétariat d'État à la Famille et à la Santé en rapport avec le ministère de l'Éducation et de la Jeunesse. Ce projet modifiait le décret loi de 1935 en instituant des conseils locaux ou d'arrondissement de protection de l'enfance présidés par les sous-préfets. Ces conseils qui réunissaient les représentants de la Santé, de la Justice et de l'Éducation avaient une mission de dépistage, de mise en observation et de placement aux fins de soin et d'éducation des enfants visés par la loi. Les conseils pouvaient prendre d'office, à titre provisoire, les mesures de placement qui leur paraissaient nécessaires et « leur décision était immédiatement appliquée, elle devait être portée à la connaissance du tribunal pour enfants, qui statuerait en chambre du conseil ».

C'est sur ce point particulier que la direction des Affaires civiles au ministère fit part de son désaccord :

« Le conseil ne peut décider par voie de mesures ayant un caractère administratif, même à titre provisoire et sous réserve de la décision du président du tribunal pour enfants, lorsque le placement est fait contre le gré des parents. »⁽¹¹⁾

Il y avait là l'amorce d'un débat entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif, mais peut-être aussi avec le pouvoir médical influent dans ce projet.

La direction des Affaires civiles manifestait aussi la crainte que certains comités sous l'influence de membres trop zélés enlèvent des enfants à leur famille pour les confier à des institutions charitables, alors qu'une telle mesure

(10) Nadine Lefaucheur, « Dissociation familiale et délinquance juvénile », in Michel Chauvière, Pierre Lenoël, Éric Pierre, [dir.], *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIX^{ème} et XX^{ème} siècles)*, Rennes, PUR, 1996, p. 123-133.

(11) AN (CAC), Affaires civiles, 9 SL 14.

ne s'imposait pas ; dans certains cas, une simple admonestation ou avertissement aux parents devrait suffire.

La direction des Affaires civiles demandait que ces articles soient modifiés dans ce sens et affirmait qu'il n'était pas nécessaire de prévoir un placement provisoire par le conseil local car, selon le décret loi de 1935, il pouvait être effectué par le procureur ou le préfet.

La loi du 3 juillet 1944 ne tiendra compte que très partiellement de ces observations de la Justice. Il sera mentionné que dans le cas du refus de la mesure par la famille, la délibération du conseil sera soumise à l'homologation du tribunal civil « qui statuera en chambre du conseil en dernier ressort », il n'y aura pas d'appel.

C'est Pierre Laval, président du Conseil, qui signera cette loi. Il avait déjà signé au même titre le décret loi du 30 octobre 1935.

L'état des lieux au lendemain de la guerre

Côté ministère de la Santé

En 1945, la politique sectorielle du ministère de la Santé mise en place par les ARSEA et le Comité technique de l'enfance inadaptée en 1943 n'est pas remise en cause.

Les ARSEA qui, pendant la guerre, ont contribué à la mise en place d'un secteur d'intervention, l'enfance inadaptée, et à la création d'une profession, celle d'éducateur, continuent à se développer ; elles sont 10 à la veille de la Libération, elles seront 17 en 1947.⁽¹²⁾ Le conseil technique est reconduit, le dispositif de coordination est confié à un médecin, le docteur Le Guillant qui succède au magistrat Jean Chazal. Le docteur Le Guillant, ancien élève de Georges Heuyer, est un disciple du psychologue Henri Wallon qui va être chargé en novembre 1944 d'un plan de réforme de l'éducation avec un scientifique Pierre Langevin, toutes personnalités proches du parti communiste.

L'image de l'enfance inadaptée est largement diffusée au lendemain de la guerre, elle apparaît dans la continuité du gouvernement de Vichy comme une question prioritaire. Louis Le Guillant fonde en avril 1945 avec Henri Wallon la revue *Enfance*, puis il collabore en 1946 à la création de la revue *Sauvegarde*. La même année paraît la *Revue de l'Éducation surveillée* qui devient en 1947 *Rééducation*. Toutes ces revues englobent dans un même champ, celui

(12) Michel Chauvière,
op. cit., p. 62.

de l'enfance inadaptée, enfance délinquante et enfance en danger moral.

« L'enfance inadaptée est une, la délinquance juvénile n'est qu'un accident », dit le Pr Dechaume à Lyon.⁽¹³⁾

Se dégage une sorte de vision très hégémonique de la part des médecins et au ministère de la Santé dans la constitution de tout ce secteur.

L'enfant délinquant est un inéduqué à rééduquer, à soigner, l'enfant en danger est un prédélinquant. Au début du XXème siècle, la notion d'enfance inadaptée ancrant le problème de la délinquance dans son rapport à la norme. La notion d'enfance inadaptée ancre le problème dans sa dimension biologique.⁽¹⁴⁾ À l'enfant victime « coupable » se substitue l'enfant inadapté. Ce qui prédomine, c'est la place de l'enfant dans la société et sa capacité d'adaptation sociale. Jacqueline Roca cite un article du Dr Préaut de 1945 : « Il n'y a de connaissance du problème social de l'enfance déficiente ou en danger moral que s'il y a connaissance de la maladie sociale qu'il exprime. »⁽¹⁵⁾ Cette confusion, qui à partir de l'enfance inadaptée recouvre les notions d'enfant délinquant et d'enfant en danger moral, dure jusqu'au début des années 1970.

Côté Éducation nationale

Un texte d'août 1944 met fin au commissariat général à la Jeunesse. Le service du travail des jeunes est rattaché à la direction de l'Enseignement technique en avril 1946. On met en place un bureau de l'enfance déficiente rattaché à la direction de l'Enseignement du 1er degré, il est prévu des centres spécialisés pour enfants déficients.⁽¹⁶⁾ Henri Wallon, secrétaire d'État à l'Éducation nationale dès la Libération, qui avait participé pendant la guerre à quelques séances du Comité technique de l'enfance inadaptée, se déclare en faveur de la prééminence de l'Éducation nationale dans ce secteur. Cela peut apparaître comme une orientation nouvelle de l'Éducation nationale.

Il est à remarquer que jusqu'alors, le ministère de l'Instruction publique puis de l'Éducation nationale s'était inscrit dans une logique de dépistage et de triage des enfants à problèmes plus que dans un objectif de mise en place d'un équipement pédagogique pour ces jeunes. Le certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants arriérés créé en 1909 avait suscité peu de vocations chez les instituteurs, la place fut largement laissée à l'initiative privée qui fut à l'origine des premiers instituts médico-pédagogiques.

(13) Michel Chauvière, « L'émergence de l'Éducation surveillée », in Michel Chauvière, Pierre Lenoël, Éric Pierre, [dir.], *Protéger l'enfant, op. cit.*, p. 149-165.

(14) Christian Rossignol, « Quelques éléments pour l'histoire du Conseil technique de l'enfance en danger moral », *le Temps de l'histoire*, n° 1, 1998, p. 21-39.

(15) Dr Préaut, « Aspect médical du problème de l'enfance déficiente ou en danger moral », *La Santé de l'homme*, n° 27, janvier 1945, cité par Jacqueline Roca, *De la ségrégation à l'intégration. L'éducation des enfants inadaptés de 1909 à 1975*, CTNERHI, 1992, p. 127.

(16) Jacqueline Roca, *ibid.*, p. 139.

Malgré les quelques projets d'Henri Wallon, l'Éducation nationale demeure après 1945 dans cette logique de dépistage avec la création, dès 1946, à Paris, du premier centre médico-pédagogique, laissant le champ de l'intervention au ministère de la Santé et aux ARSEA.

Côté ministère de la Justice

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante renforce la position de la justice à l'égard des mineurs délinquants pour lesquels elle privilégie une réponse éducative et la notion d'éducabilité du mineur délinquant déjà présente dans la législation du 27 juillet 1942. Il y a pour le mineur délinquant une présomption d'irresponsabilité. On ne le considère pas vraiment comme un enfant coupable, mais surtout comme un enfant victime, victime de la guerre, d'une mauvaise éducation familiale. Il ne relève qu'exceptionnellement de la peine, plus grand-chose ne sépare l'enfant en danger moral, le prédélinquant, dit-on, de l'enfant délinquant.

Hélène Campinchi, une des rédactrices de l'ordonnance de 1945 et épouse de César Campinchi, l'auteur du projet de réforme de 1937, écrit : « Les mineurs sont désormais sortis du droit pénal. »⁽¹⁷⁾ Affirmation certainement excessive mais qui est peu ou prou dans la tête du législateur de 1945.

L'ordonnance sur l'enfance délinquante qui crée le juge des enfants, pierre angulaire du nouveau texte, introduit par voie de conséquence la création d'une direction de l'Éducation surveillée, totalement indépendante de l'Administration pénitentiaire dont elle était un des services depuis 1927 et une sous-direction depuis fin 1942.

Deux enjeux opposent la toute jeune Éducation surveillée au ministère de la Santé :

- ne pas réduire l'acte délinquant à sa simple dimension clinique ;
- la nécessité de conserver la souveraineté du juge des enfants sur les modes et moyens de prise en charge à l'égard des mineurs délinquants.

On peut considérer que les textes de 1945, ordonnance du 2 février et création de la direction de l'Éducation surveillée le 1er septembre 1945, limitent la volonté de conquête du ministère de la Santé en matière d'enfance inadaptée.

(17) Hélène Campinchi, « L'ordonnance du 2 février 1945 », in *15 conférences sur les problèmes de l'enfance délinquante*, Paris, EFF, 1946, p. 41-57.

Les temps de la coordination entre Santé, Justice et Éducation

La coordination entre Santé, Justice et Éducation est l'objet d'un décret du 24 décembre 1945 qui la confie au ministre de la Santé et de la Population.

Robert Prigent, le ministre de la Santé, en avait dénoncé l'absence et souhaitait une véritable collaboration entre les instituteurs, les éducateurs, les médecins et les juristes.⁽¹⁸⁾ Dans le même temps, le docteur Le Guillant évoque « la nécessité d'une unité de l'enfance inadaptée » et, en 1946, on parlera d'un ministère de la Protection de l'enfant incluant les secteurs spécifiques de la santé, de la justice et de l'éducation. Aucun de ces départements ministériels ne sera prêt à se rallier à ce projet, à l'exception de la Santé qui aurait volontiers annexé le tout.

C'est à cette époque que Robert Prigent (ministre de la Santé de novembre 1945 à juin 1946 et de mai à octobre 1947) s'efforce de rattacher à la Santé la direction de l'Éducation surveillée. « Si le délinquant, *écrit-il*, n'est plus sous le coup d'une peine et qu'il doit faire l'objet d'une mesure de rééducation, il doit tomber dans la catégorie des mineurs en danger. »⁽¹⁹⁾

Jean-Louis Costa, directeur de l'Éducation surveillée, très hostile à ce rattachement met sa démission en jeu et arrive à convaincre le garde des Sceaux, Pierre Henri Teitgen, de maintenir l'Éducation surveillée et le traitement de la délinquance à la Justice. Michel Chauvière explique le ralliement, dans un premier temps, de Teitgen à la position de Prigent par leur appartenance commune au Mouvement républicain populaire (MRP). Dans ce tripartisme de l'après-guerre, Jean-Louis Costa représentait la Section française de l'international ouvrière (SFIO) et une position différente sur le plan politique. Dans son plan quinquennal de l'Éducation surveillée d'avril 1946, il se prononce « pour une unification du droit de l'enfance et la création d'un système unique de protection organisant une protection judiciaire et une protection sociale de l'enfance inadaptée ».

Il semblerait qu'un projet de ce type ait été rédigé en 1946 à la direction de l'Éducation surveillée.⁽²⁰⁾ « Il est, *conclut Jean-Louis Costa*, nécessaire que le juge des enfants trouve un instrument de travail indispensable en refondant les textes élaborés depuis 1889 dans un véritable Code du droit de l'enfant. » De son côté, le Comité interministériel de coordination présidé par Robert Prigent envisage un plan d'équipement qui donne les enfants arriérés à l'Éducation

(18) Jacqueline Roca, *op. cit.*, p. 139.

(19) Michel Chauvière, *Enfance inadaptée...*, *op. cit.*, p. 165-166.

(20) Voir Michèle Becquemin, « Les enjeux institutionnels... », *op. cit.*

nationale, selon les dispositions de la loi de 1909 dont on sait qu'elle fut très peu appliquée ; les délinquants à la Justice ; les vagabonds, les prostitués, les enfants victimes à la Santé, même si la décision appartient à la Justice.⁽²¹⁾ Ce Comité interministériel prévoit un texte législatif qui envisage la création de comités départementaux très inspirés de la loi du 4 juillet 1944.

Les projets successifs

Un projet de résolution du 10 septembre 1946,⁽²²⁾ déposé par Louis Rollin, le « père » de la dépénalisation du vagabondage, invite le gouvernement à réaliser au plus tôt les réformes indispensables à la protection de l'enfance en danger moral et physique. « Ce serait une grave erreur de ne se borner qu'au sort des mineurs délinquants qui ne sont qu'une minorité, alors qu'on compte par dizaine de milliers les prédélinquants », souligne-t-il dans l'exposé des motifs.

Un projet de loi du 11 février 1947⁽²³⁾ est déposé par le sénateur Landry (père d'Hélène Campinchi), qui propose d'étendre pour les mineurs vagabonds les mesures de sauvegarde de 18 à 21 ans en passant de la majorité pénale à la majorité civile.

Ensuite, dans sa proposition de résolution du 20 février 1947, il réfute le conseil local de protection de l'enfance, partant du principe que « seul un magistrat doit avoir compétence pour statuer sur le sort d'un mineur, du moment que les droits des parents sont en cause et que la mesure mettra en cause la liberté de l'enfant et posera la question de l'exécution, au besoin par la contrainte, de la décision prise en sa faveur ». Il y a là une demande manifeste d'étendre au civil le rôle du juge des enfants. Le Conseil de la République invite le gouvernement à déposer un projet de loi.

Ce projet de loi n° 4967 sera déposé le 15 juillet 1948 par Germaine Poinso-Chapuis, ministre de la Santé depuis novembre 1947. Le projet a été élaboré par la commission interministérielle, sous l'égide du ministère de la Santé. Les conseils locaux de protection de l'enfance sont institués, mais ils ne sont plus présidés comme dans la loi de juillet 1944 par le préfet, mais par le président du tribunal pour enfants qui a voix prépondérante.

Le projet repose sur une procédure en deux phases : une phase administrative suffisante dans le cas où les parents donnent leur accord à la mesure proposée par le comité ; il est alors dressé un acte signé par les parents et le

(21) Robert Prigent, « Coordination », *Sauvegarde de l'enfance*, mai 1947, p. 4-5.

(22) Annexe au procès-verbal de la deuxième séance de l'Assemblée nationale constituante du 10 septembre 1946.

(23) Conseil de la République, année 1947, annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1947, n° 34.

juge des enfants, président du conseil. La phase judiciaire n'intervient que si les parents n'acceptent pas la mesure, l'affaire est alors portée devant le juge des enfants compétent qui peut aussi être saisi par le procureur ou les parents. Dans ce cas, il agit d'office s'il considère « que la santé, la sécurité, la moralité du mineur de 21 ans est gravement compromise ». L'exposé des motifs du projet souligne que « le texte élargit le champ d'action du juge et qu'il permet dans un premier temps, sans recourir à une instance judiciaire, d'intervenir en faveur d'un mineur en danger quand il y a accord des parents ». Une position différente de celle du sénateur Landry.

Le projet ne dépassera pas le stade de la commission des lois et ne fut pas présenté au Parlement. Quatre jours après le dépôt du projet, le ministère tombait et Germaine Poinso-Chapuis perdait son portefeuille.⁽²⁴⁾ Plus tard, en 1976, dans un entretien avec Michel Chauvière, elle s'exprimera sur cette épisode : « Concernant ce texte, nous avons raté le coche à la Libération. [...] En 1945, François de Menthon, ministre de la Justice, avait confié la question de l'enfance inadaptée à une avocate Hélène Campinchi qui s'était intéressée au sort des mineurs délinquants avant la guerre, elle n'avait aucune notion de l'inadaptation et ne sentait pas la nécessité d'une collaboration avec les médecins, pas plus que d'un service unifié de l'enfance, elle a laissé les enfants à la Justice. »⁽²⁵⁾

Il existait dans les années de l'après-guerre, une commission sur les mineurs en danger dans le cadre de la direction des Affaires civiles à la Justice. Pierre Ceccaldi, sous-directeur de l'Éducation surveillée, et Paul Lutz, magistrat, inspecteur, y participaient au nom de leur direction. Nous n'avons pu retrouver les archives de cette commission qui n'ont pas été versées au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, nous disposons toutefois d'éléments qui nous permettent de situer les oppositions entre la Santé et la Justice.

Au ministère de la Santé, Emmanuel Rain, directeur de la Population, avait une part importante dans les travaux de la commission défendant le principe des comités départementaux. Son argument était que les parents auraient tout intérêt à accepter immédiatement la décision, puisqu'en cas de refus, ils se retrouveraient devant le juge des enfants qui présidait le conseil. « On pourrait, *écrivait Emmanuel Rain*, ainsi faire échapper à la procédure judiciaire la plus grande partie des affaires de cette sorte. »⁽²⁶⁾ Il souhaitait que le projet s'applique

(24) Yvonne Knibiehler, [dir.], *Germaine Poinso-Chapuis, femme d'État (1901-1981)*, Aix-en-Provence, Édisud, 1998, p. 87.

(25) *Ibid.*, p. 123.

(26) Emmanuel Rain, « Projet de loi relatif à la protection de l'enfance », *Informations sociales*, n° 20, 15-10, 1950, p. 1.406.

aussi bien aux enfants dont la santé, la moralité, l'éducation étaient mises en danger, qu'à ceux qui relèvent de déficiences physiques, intellectuelles ou caractérielles. Il insistait sur l'importance du rôle préventif qui allait de la consultation prénatale aux centres de rééducation en donnant à ce projet une application très large qui incluait toutes les formes d'handicap dans la notion d'enfance inadaptée et en danger moral.

Le projet,⁽²⁷⁾ quelque peu modifié, fut présenté à nouveau le 12 juin 1952 par Paul Ribeyre, ministre de la Santé. Y figurait une modification apportée par le ministre de la Justice : « Le tribunal pour enfants ne pouvait pas sanctionner les parents qui entravent la mise en place de la mesure, cette décision à l'égard des majeurs ne pouvant relever que des tribunaux de droit commun. »

Ce projet, qui avait reçu l'aval du Conseil supérieur de l'entraide sociale et du Conseil supérieur de l'éducation, ne dépassera pas l'étude en commission parlementaire.

Une des réticences du ministère de la Justice fut celle de Pierre Ceccaldi pour lequel il y avait un inconvénient à attendre la fugue du mineur ou le signalement des parents pour que le juge des enfants puisse intervenir alors qu'il devait affirmer son rôle préventif et s'inscrire dans une large politique de prévention.⁽²⁸⁾

Cet argument était très contrecarré par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) qui mettait en avant les droits des familles et le danger d'un interventionnisme trop fort donné au juge des enfants.⁽²⁹⁾ « Parfois, *précise Philippe Robert*, on se heurtait aux scrupules vraiment vieillis de juristes formés à une école démodée et choqués de voir un magistrat intervenir à tous les stades. »⁽³⁰⁾

À cela s'ajoutaient les revendications excessives de l'administration de la Population qui pensait avoir un rôle prépondérant sans présenter pourtant ni garanties, ni une expérience capable de rassurer les éventuels justiciables des mesures d'assistance. Le conflit entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire perdurait.

Malgré cela, pendant cette période, la saisine des juges des enfants en matière d'enfance en danger, contrairement aux prévisions du directeur de la Population, augmentait régulièrement. Le rapport annuel de la direction de l'Éducation surveillée de 1958 résume cette évolution :

(27) Projet de loi n° 3.648.

(28) Gaston Fedou, « L'œuvre législative de Pierre Ceccaldi », in *Hommage à Pierre Ceccaldi*, Imp. administrative de Melun, 1970, p. 52.

(29) Philippe Robert, « Historique du droit des mineurs ou la conquête de l'autonomie à travers l'histoire », *Rééducation*, n° 203, juillet 1968, p. 48.

(30) *Ibid.*, p. 48-49.

(31) Les juges des enfants sont compétents pour le vagabondage, la correction paternelle et la tutelle aux allocations familiales. Le tribunal civil statue en matière d'assistance éducative, de délégation des droits de la puissance paternelle et de déchéance.

(32) Ministère de la Justice, Rapport annuel de la direction de l'Éducation surveillée, Imp. administrative de Melun, 1958, p. 39.

« En comparant les années 1951 et 1957, on relève une augmentation du nombre des mineurs en danger judiciairement protégés (33.623 contre 24.499, soit 37,2 %) très supérieure à celle de l'effectif des jeunes délinquants jugés (16.366 contre 14.971, soit 9,3 %). Cette augmentation concerne les procédures portées devant les magistrats spécialisés⁽³¹⁾ (vagabondage : 1.811 contre 1.290 ; correction paternelle : 2.442 contre 1.178 ; tutelles aux allocations familiales : 11.118 contre 5.016 ; ainsi que l'assistance éducative : 6.722 contre 4.597 et la délégation des droits de la puissance paternelle : 1.097 contre 806). On enregistre, à l'inverse, une diminution en matière de déchéance de la puissance paternelle (10.148 contre 11.169) et application de l'article 5 de la loi du 19 avril 1898 (285 contre 443). »⁽³²⁾

Vers une complémentarité :

Protection judiciaire de l'enfance/Protection sociale de l'enfance

Cette complémentarité s'ordonne autour de deux textes : l'ordonnance du 23 décembre 1958 et le décret du 7 janvier 1959.

L'ordonnance du 23 décembre 1958 en matière de protection judiciaire de l'enfance modifie les articles 375 à 382 du Code civil.

Il dispose de façon générale que le juge des enfants a compétence pour prononcer toute mesure de protection et d'éducation à l'égard des mineurs de 21 ans dont « la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises ». Ces termes étaient déjà utilisés dans l'article 2 de la loi de juillet 1889 révisée par le décret de 1935.

L'assistance éducative s'exerce soit au sein de la famille, c'est l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), soit dans le cadre d'un placement. Le magistrat doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion des parents à la décision.

L'image de la famille mauvaise, responsable de l'inadaptation du jeune, très largement développée dans les années 1930 et 1940 par le courant de la neuropsychiatrie infantile tend à s'estomper à partir des années 1960. La famille devient un partenaire important de l'intervention éducative qui développe ses pratiques en milieu ouvert.

C'est un projet très différent de ceux de 1948 et 1952, il n'a pas la même origine. L'inspiration de référence n'est plus la loi de juillet 1944 mais un avant-projet de réforme du Code civil déposé par le juriste Léon Julliot de la Morandière en 1953, suite aux travaux d'une commission qui remonte à 1945.

Dans ses articles 591 et 593, l'avant-projet juxtaposait les procédures d'assistance éducative et de correction paternelle prévoyant dans les deux cas la compétence de la juridiction spécialisée et la possibilité de décider une mesure de milieu ouvert ou de placement. La mesure de milieu ouvert dépendait du juge des enfants, la mesure de placement du tribunal pour enfants. Le texte sur l'assistance éducative qui allait être promulgué le 23 décembre 1958 renonçait à cette distinction et tout le pouvoir revenait au juge des enfants. L'avant-projet ne prévoyait pas que le mineur puisse saisir le magistrat, ce qui fut le cas dans le projet définitif. On passait définitivement de la logique de protection de la famille à celle de protection de l'enfant, tout en désenclavant l'enfance en danger de l'enfance inadaptée. C'est en même temps la disparition de la correction paternelle et l'abrogation de tous les textes antérieurs de 1889,⁽³³⁾ 1898 et 1935.

Deux semaines plus tard, le décret du 7 janvier 1959 créait un dispositif administratif de la protection de l'enfance qui intégrait plus directement les mesures de prévention dans le service de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Le directeur de la Population devenait le président du comité départemental de Protection de l'enfance en lieu et place du juge des enfants qui avait été prévu dans les précédents projets.

En fait, les législateurs de 1958 et 1959 n'ont pas opté entre la protection sociale et la protection judiciaire comme en juillet 1944, ils sont allés vers une sorte d'entente, peut-être même de synthèse en améliorant les projets de 1948 et 1952. On peut penser que cela s'est fait au détriment du pouvoir médical très influent dans le cadre des associations régionales de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence lors de l'émergence du secteur de l'enfance inadaptée. La neuropsychiatrie infantile est en perte de vitesse dans ce secteur au milieu des années 1950.

Pourquoi ce temps de latence entre 1953 et 1958, alors qu'on a l'impression que les nouvelles orientations législatives sont au clair en 1953 ?

Pierre Ceccaldi laisse entendre que du côté du ministère de la Justice, « il fallait attendre le moment favorable et en particulier que le corps des juges des enfants soit suffisamment étoffé ».⁽³⁴⁾ Il n'y avait peut-être pas non plus l'unanimité chez les juges des enfants.

La direction de l'Éducation surveillée était restée depuis 1945 une toute

(33) La déchéance de la puissance paternelle (autorité parentale après 1970) reste possible.

(34) Gaston Fedou, *op. cit.*, p. 52.

petite administration qui gérait une douzaine d'établissements. La prise en charge de la population des enfants en danger nécessitait de nouveaux moyens, en particulier en milieu ouvert. Leur mise en place était encore à l'état d'ébauche aussi bien à l'Éducation surveillée que dans le secteur habilité.

Pierre Ceccaldi était conscient que si le nouveau texte n'avait pas les moyens de s'appliquer, il serait sans effet. C'est lui qui fut dès 1958 un des artisans de l'inscription de l'Éducation surveillée au IV^{ème} Plan, celui de 1962, soit deux ans après le décret d'application de l'ordonnance du 23 décembre 1958.

Si les choses se sont débloquées en 1958, on le doit vraisemblablement à plusieurs raisons :

- la montée de la délinquance juvénile depuis 1954 ;
- l'apparition de phénomènes de bandes de jeunes délinquants, « les blousons marron et blousons noirs », à partir de 1957 ;
- le développement des politiques de prévention à partir de 1958. De Gaulle nomme un ministre de la Jeunesse, Maurice Herzog, le premier depuis Vichy. On nomme à la Justice un des hommes forts du nouveau régime, Michel Debré qui signera l'ordonnance du 23 décembre 1958.

Douze ans plus tard, par voie législative, l'ordonnance de 1958 est modifiée à l'occasion d'une loi plus générale sur l'autorité parentale, la loi du 4 juin 1970.

On privilégie la nécessité de maintenir l'enfant dans sa famille, chaque fois que cela est possible. Les mentalités ont évolué, il ne s'agit plus de retirer par trop systématiquement l'enfant de sa famille comme au lendemain de la guerre, il faut travailler avec les familles.

À cela se joint vraisemblablement un autre argument lié aux critères économiques, le placement coûte cher.