Le mouvement international en faveur de la protection de l'enfance (1880-1914)

Marie-Sylvie Dupont-Bouchat

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/1010>

DOI : 10.4000/rhei.1010

ISBN : 978-2-7535-1643-4

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2003

Pagination : 207-235

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, « Le mouvement international en faveur de la protection de l'enfance (1880-1914) », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 5 | 2003, mis en ligne le 02 juin 2007, consulté le 04 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/1010> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rhei.1010>

Le mouvement international en faveur de la protection de l'enfance (1880-1914)⁽¹⁾

**Marie-Sylvie
Dupont-
Bouchat⁽²⁾**

Tout au long du XIX^{ème} siècle, un vaste mouvement se structure, des États-Unis à l'Europe, pour promouvoir la réflexion des réformateurs et initier les premières politiques pénales et pénitentiaires en matière de délinquance juvénile et de protection de l'enfance. Celui-ci peut se découper en deux grands moments. Dans les années 1830-1840, l'approche, essentiellement pénale, est centrée sur la délinquance juvénile et les moyens à mettre en œuvre pour punir et rééduquer l'enfant coupable. Ce mouvement est animé par des réformateurs-philanthropes, des inspecteurs de prisons frappés par la promiscuité qui mélange, dans les prisons, adultes et enfants condamnés. Leur première préoccupation est de séparer les seconds des premiers, pour éviter la corruption, et de créer pour les jeunes condamnés des établissements spécifiques qui ne seraient pas seulement des lieux de punition, mais aussi des lieux de rééducation.

Dans les années 1840, les débats tournent essentiellement autour de la question du type d'institutions à créer. Deux modèles s'affrontent : la prison, selon la formule de la Petite-Roquette à Paris (1835), ou la colonie agricole, selon le modèle de Mettray (1839). Avec cette nuance que la première doit être plutôt réservée aux enfants condamnés et la seconde aux enfants acquittés mais mis à la disposition du gouvernement pour être éduqués dans une maison de correction, en vertu des articles du Code pénal de 1810 qui distingue les deux catégories selon une logique purement pénale fondée sur le critère du discernement.

Les congrès pénitentiaires internationaux de Francfort (1846) et de Bruxelles (1847) voient ainsi s'affronter les partisans des deux modèles qui représentent, selon les sensibilités, une approche plus pénale ou plus éducative. Le débat est essentiellement européen et se noue autour de l'expé-

(1) Cet article s'appuie largement sur les travaux menés dans le cadre d'une recherche internationale portant sur la genèse des politiques de protection de l'enfance en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Canada au XIX^{ème} siècle. Depuis lors, les résultats ont été publiés dans un ouvrage collectif : Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Éric Pierre, [dir.], *Enfance et justice au XIX^{ème} siècle. Essais d'histoire comparée de la protection de l'enfance, 1820-1914*, Paris, PUF, 2001, 443 p. Je m'inspire ici directement des chapitres 2 et 6 que j'ai rédigés dans cet ouvrage. On ne doit donc pas s'étonner d'y

retrouver bon nombre d'emprunts.

(2) Professeure, Centre d'histoire du droit et de la justice, université catholique de Louvain.

(3) Jeroen J. H. Dekker, *Straffen, redder en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor "Nederlandsch Mettray"*, Maastricht, van Gorcum, 1985.

(4) Catherine Rollet, *Les enfants au XIX^{ème} siècle*, Paris, Hachette, 2001, 265 p.

(5) Commission pénitentiaire internationale, *Questions et résolutions traitées et organisées dans les huit congrès pénitentiaires internationaux, 1872-1910*, Groningue, 1914. Ces huit congrès se tiennent successivement à Londres (1872), Stockholm (1878), Rome (1885), Saint-Petersbourg (1890), Paris (1895), Bruxelles (1900), Budapest (1905), Washington (1910).

(6) Anvers, 1890, 1894, 1898 ; Paris, 1900 ; Liège, 1905 ; Anvers, 1911.

(7) Paris, 1883 (Congrès international de la protection de l'enfance au palais du Trocadéro) ; Liège, 1905

rience française, même si les deux archétypes viennent des États-Unis (modèle auburnien contre modèle pennsylvanien). Les grands animateurs en sont, d'une part, des inspecteurs de prisons comme Charles Lucas en France et Édouard Ducpétiaux en Belgique, qui ont étudié les réalisations américaines et tentent de les transposer en Europe, d'autre part, des philanthropes privés comme Demetz, le créateur de Mettray en France, ou Suringar, fondateur d'un Mettray néerlandais aux Pays-Bas. Ce dernier, fervent admirateur de Demetz, ne vise cependant pas la même clientèle et réserve son établissement aux enfants malheureux et abandonnés qu'il veut éduquer selon une logique plus pédagogique que punitive.⁽³⁾

Dès le départ, on assiste donc, sur le plan du débat d'idées, à une tension entre deux approches : éduquer ou punir, moraliser ou rééduquer pour prévenir. Dans la pratique des institutions cependant, le caractère pénal et pénitentiaire l'emporte nettement, même à Mettray. Après cinquante ans, l'échec de cette politique répressive apparaît nettement aux yeux des pénalistes et des réformateurs : le pénitencier, la maison de réforme ou de correction, quel que soit son nom, n'a réussi à produire que des récidivistes. Les enfants qui y sont enfermés, qu'ils aient été condamnés ou acquittés, en sortent plus corrompus. Les juges qui hésitaient à condamner des enfants à la prison lorsqu'il n'existait pas d'établissements spécifiques pour les accueillir, envoient de plus en plus d'enfants acquittés dans ces maisons de correction perpétuellement encombrées, qui ne peuvent faire face à leur mission éducative et ressemblent de plus en plus à de véritables bagnes.

C'est ce constat d'échec qui amène, dans le dernier quart du XIX^{ème} siècle, un mouvement de réflexion beaucoup plus global non seulement sur la délinquance juvénile, mais sur l'enfance malheureuse, sur l'enfance en danger qu'il faut protéger plutôt que punir. La logique pénale cède devant une logique plus sociale, dans un contexte de crise économique, sociale et morale et de remise en cause du droit pénal, avec l'émergence de la doctrine de la défense sociale.

Les nouveaux concepts d'enfants en danger, d'enfants moralement abandonnés, d'enfants incorrigibles et incorrigés, d'enfants martyrs, sont discutés et adoptés aux congrès de Saint-Petersbourg et d'Anvers en 1890. A partir de là, les catégories d'enfants susceptibles d'entrer dans le champ de la protection s'élargissent. L'enfance malheureuse, l'enfance en danger, s'étend désormais à toutes les catégories d'enfants, depuis les jeunes travailleurs jusqu'aux nourrissons, les petits vagabonds et mendiants, les enfants négligés par leurs parents, les enfants martyrs, victimes de l'exploitation et de l'immoralité de leur milieu, avec une attention spéciale pour la prostitution enfantine. La protection s'étend aux enfants en bas âge, les nourrissons, qu'il faut protéger contre la mortalité infantile, l'infanticide ou, en amont, contre l'avortement.⁽⁴⁾

Les congrès internationaux qui se déroulent entre 1880 et 1914, et qui consacrent explicitement ou implicitement une part importante ou la totalité de leurs débats à l'enfance, témoignent de ces nouveaux enjeux. Depuis les congrès pénitentiaires internationaux organisés par la Commission pénitentiaire internationale,⁽⁵⁾ en passant par les congrès internationaux de patronages,⁽⁶⁾ les divers congrès internationaux sur la protection de l'enfance,⁽⁷⁾ jusqu'aux congrès internationaux des gouttes de lait et de la protection de l'enfance du premier âge,⁽⁸⁾ toutes les capitales européennes voient se succéder en une trentaine d'années les mêmes hommes, ministres, philanthropes, juristes ou médecins, représentants officiels de leur gouvernement ou de leurs associations charitables, des femmes aussi, en nombre croissant après 1900,⁽⁹⁾ qui viennent se pencher sur le sort de l'enfance malheureuse.

Le dépouillement des actes de ces congrès a déjà donné lieu à plusieurs recherches qui permettent de retracer l'évolution des débats au

(Congrès international d'éducation et de protection de l'enfance dans la famille) ; Bruxelles, 1913 (Premier congrès international de la protection de l'enfance) ; ainsi que d'autres "congrès internationaux de la protection de l'enfance", à Florence (1896), Budapest (1899), Londres (1902)...

(8) Paris, 1905 ; Bruxelles, 1907...

(9) Sur la présence des femmes dans les congrès internationaux et leur rôle dans la protection de l'enfance, voir Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, « Femmes philanthropes. Les femmes dans la protection de l'enfance en Belgique (1890-1914) », *Sextant*, n° 13-14, "Femmes de culture et de pouvoir", Groupe interdisciplinaire d'études sur les femmes, université libre de Bruxelles, 2000, p. 81-117.

cours des années qui précèdent la première guerre mondiale, autour des nouveaux thèmes abordés sous les accents spécifiques du pénal d'abord, du social et de l'assistance ensuite, de la médicalisation enfin. Mon ambition se limite ici à en souligner les traits principaux.

De nouvelles problématiques

Les sujets débattus au fil des réunions internationales consacrées à la protection de l'enfance et au patronage, aussi bien que les congrès pénitentiaires internationaux, témoignent d'abord du déplacement de la problématique par rapport aux préoccupations du milieu du siècle où seuls les enfants "coupables", délinquants jugés et condamnés par les tribunaux, ou mis à la disposition du gouvernement pour être éduqués, occupaient l'essentiel des débats. Désormais, c'est l'ensemble des relations familiales, du contrôle social sur les milieux à risques qui est envisagé sous l'angle des politiques sociales de prévention et de protection plus que sous l'angle de la répression. Les débats se recentrent autour de trois thèmes essentiels : l'enfant, la famille et l'État, dans un contexte de reconstruction des liens sociaux, à une époque où la hantise de la montée de la criminalité oblige à reconsidérer sous un nouveau jour les politiques répressives.

Sur le plan juridique, en droit civil comme au pénal, se pose d'abord le double problème de la responsabilité, celle de l'enfant (qui entraîne une révision de la législation sur la question du discernement) et surtout celle des parents. On inverse la problématique : ce n'est plus l'enfant qui est coupable, ce sont d'abord la société, le milieu, les parents. Lorsque ceux-ci sont défaillants, à qui appartient-il de prendre en charge ces enfants malheureux ? Comment intervenir pour pouvoir se substituer aux parents négligents ? Comment contourner les sacro-saints principes du code civil hérité du régime napoléonien, qui consacraient l'autorité du père de famille ?

Le débat sur la déchéance de la puissance paternelle va occuper tous les pays européens à partir de la fin des années 1880. Si la question est réglée sur le plan législatif dès 1889 en France, 1901 aux Pays-Bas, 1912 en Belgique, elle en entraîne naturellement une autre : qui va se substi-

tuer aux parents défaillants ? L'État, une institution publique ou privée, ou une nouvelle famille ? Mais quelle famille ?

Sur le plan social, le débat sur la famille, la bonne et la mauvaise famille, recoupe celui qui envisage le rôle du patronage et du placement suite au discrédit des anciens pénitenciers, des colonies agricoles et des maisons de réforme, créés dans l'euphorie des utopies pénitenciaires et moralisantes des années 1840-1850, tout juste bons à fabriquer des récidivistes. Les discussions oscillent entre deux pôles : le rôle de l'État et celui de la famille, ce qui inclut le rôle des associations privées, pivots intermédiaires entre la puissance publique et l'initiative privée.

Les établissements créés dans les années quarante et cinquante du XIX^{ème} siècle variaient d'un pays à l'autre combinant deux grands "modèles" : le pénitencier et la colonie agricole. Les réformes institutionnelles qui ont précédé, en Belgique notamment, l'adoption des lois sur la déchéance de la puissance paternelle et l'abandon du discernement comme critère de classement entre les différentes catégories d'enfants délinquants ont déjà uniformisé les institutions. La création des Écoles de bienfaisance, qui accueillent indistinctement à partir de 1890 tous les enfants "en danger", règle, en Belgique, vingt ans avant le vote de la loi sur la protection de l'enfance, la question du discernement et de la responsabilité de l'enfant. Sa conséquence la plus visible est de doubler la clientèle de ces "écoles", avec le risque de reproduire les mêmes inconvénients que par le passé (surpopulation, indiscipline, récidive) et de rendre impossible l'œuvre d'éducation devenue prioritaire.⁽¹⁰⁾

On en revient ainsi à la question des objectifs : que faire de ces enfants ? Certes, il ne faut plus les punir, puisqu'ils ne sont pas coupables, ni responsables du malheur qui les accable et du milieu dans lequel leur naissance les a jetés. Il faut donc les protéger, mais comment, de quoi et contre qui ? Les protéger contre leur famille, les soustraire à l'influence néfaste de celle-ci, mais non plus en les envoyant dans des établissements où le danger de la corruption est toujours à craindre. Il faut les protéger contre le milieu débilisant de l'institution en les confiant à une famille qui exercera sur eux un contrôle et une bonne influence. Une nouvelle famille, artificielle, avec un bon père – artisan

(10) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, Fabienne Alexandre et Véronique Strimelle, *De la prison à l'école. Les pénitenciers pour enfants en Belgique au XIX^{ème} siècle (1840-1914)*, Louvain-la-Neuve, UGA, 1996, 350 p.

plutôt qu'ouvrier – et une bonne mère – mère au foyer, ménagère – qui s'occupera de leur éducation. Le remaniement de la famille populaire selon l'exemple de la famille bourgeoise et à travers le contrôle exercé par le patronage sur le placement et la liberté surveillée devraient permettre de limiter le rôle des institutions répressives, qui ne seraient plus réservées qu'aux cas les plus lourds. C'est du moins le sens de la réforme introduite par la création des tribunaux pour enfants et de la liberté surveillée, qui mise sur la famille, naturelle ou d'adoption, strictement contrôlée par les agents de la protection de l'enfance, selon le modèle anglo-saxon des *juvenile courts* et des *probation officers*.

Liberté surveillée et patronage deviennent ainsi les nouveaux outils destinés à opérer les tris, à contrôler les placements, à surveiller les familles. Après les échecs successifs de toutes les tentatives d'organisation du patronage dans la première moitié du XIX^e siècle, celui-ci revient à l'honneur à partir des années 1880-1890 et occupe une place centrale dans les débats des congrès internationaux sur la protection de l'enfance, au point que l'on décide, au congrès d'Anvers en 1894, la création d'une structure internationale pour diffuser et promouvoir le modèle à l'échelle européenne.⁽¹¹⁾ Même si le patronage revêt des formes différentes, en Belgique et en France notamment, les associations de patronage ressuscitées dans les années 1890 témoignent d'un dynamisme étonnant, à la fois comme groupes de pression pour faire changer les politiques et accélérer le vote de législations protectrices et comme institutions de secours, accueillant et hébergeant des enfants martyrs ou en danger. Leur rôle est désormais reconnu par l'État, qui voit en elles des partenaires indispensables dans la vaste opération de protection qu'il patronne. Si bien que les relations définies, sur le plan théorique, entre l'État et les associations privées, doivent se concevoir comme « une alliance pleine d'égards réciproques ». Si l'État doit susciter la création de sociétés privées, celles-ci seront subventionnées et, par là, contrôlées par l'État. C'est du moins ce que prévoient les différentes résolutions votées dans les congrès d'Anvers (1894) et de Budapest (1905), qui abordent spécialement la question du patronage et des relations entre public et privé.

(11) Anne-Marie Teirlynck, « La Commission royale des patronages (1894-1994) », in *Justice et aide sociale. Cent ans d'évolution*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 90-114 ; Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, « La Belgique capitale internationale du patronage au XIX^e siècle », *ibid.*, p. 281-336.

Sur le plan politique enfin, il faut se demander à qui profite ces réformes initiées au nom de l'intérêt de l'enfant, en les resituant dans le contexte plus global de la lutte contre la criminalité et la récidive. Intérêt de l'enfant ou politique de défense sociale ?

« S'occuper de l'enfance, c'est encore faire du pénal », disait Adolphe Prins, pénaliste éminent et directeur des prisons du royaume en Belgique, considéré comme le père de la doctrine de la défense sociale qui renouvelle le droit pénal.⁽¹²⁾ Son disciple, Jules Lejeune, ministre belge de la justice (1887-1894) et principal auteur des réformes en faveur de la protection de l'enfance,⁽¹³⁾ affirmait que protéger l'enfance, réformer les institutions, c'était d'abord faire œuvre de prévention pour éviter la récidive.

« Ce n'est pas dans le relèvement moral des condamnés qu'il faut chercher la solution du problème de la criminalité, c'est du côté de l'enfance moralement abandonnée. »

Ce n'est pas un hasard si, dans les débats internationaux, la question de l'enfance émerge au congrès pénitentiaire de Stockholm en 1878, dans le contexte de la lutte contre la récidive. En 1890, le discours d'ouverture du congrès de Saint-Petersbourg situe la question de l'enfance malheureuse au centre des préoccupations :

« Pour prévenir les crimes et réduire le nombre des criminels, on a reconnu d'un assentiment général qu'une des conditions nécessaires était d'apporter une attention toute spéciale au sort de l'enfance. Déjà en 1872, au Congrès de Londres, des voix se sont élevées réclamant toute la sollicitude possible envers les enfants moralement et physiquement abandonnés, de même qu'envers ceux qui sont déjà vicieux et criminels. Au Congrès de Stockholm, en 1878, ainsi qu'à celui de Rome, en 1885, il a été de nouveau insisté sur ce point capital. »

Sur la base de la loi française de 1889, les pénalistes se pencheront sur la question de la culpabilité des enfants, en relation à la question du discernement. Les résolutions adoptées par les congrès pénitentiaires de 1890 concluent à la nécessité de supprimer, pour les enfants de moins de seize ans, la culpabilité et le discernement et de se poser plutôt à leur sujet les questions suivantes : l'enfant a-t-il besoin d'une tutelle de l'autorité publique ? A-t-il besoin d'une simple éducation ou d'un régime correctionnel ?

(12) Françoise Tulkens, [dir.], *Généalogie de la défense sociale en Belgique (1880-1914)*, Actes du séminaire Michel Foucault, Bruxelles, Story Scientia, 1988.

(13) Une volumineuse thèse de doctorat vient d'être consacrée à l'œuvre de Jules Lejeune : S. Christiaensen, *Jules Lejeune, tussen klassieke en moderne criminele politiek*, Katholieke Universiteit Leuven, Criminologie, 2 vol, 2001.

Cinq ans plus tard, à Paris, en 1895, une section spéciale est créée au sein des congrès pénitentiaires internationaux pour traiter des problèmes relatifs à l'enfance. Les huit questions posées reflètent parfaitement les nouvelles préoccupations des réformateurs :

1. Âge de la minorité pénale
2. Déchéance de la puissance paternelle
3. Alternatives à l'enfermement en maison de correction
4. Création d'une juridiction spéciale pour juger les enfants
5. Éducation physique
6. Durée de la détention pour les mineurs
7. Placement en famille et patronage
8. Prostitution enfantine.

Le mouvement amorcé depuis 1878 prend de l'extension et, désormais, ce ne sont plus seulement les congrès pénitentiaires internationaux, mais des congrès spécifiques centrés sur la protection de l'enfance qui vont se pencher sur les réformes à accomplir en confrontant les expériences menées dans les différents pays européens et aux États-Unis. Après les congrès de patronage d'Anvers en 1890, 1894 et 1898, ceux de Paris et de Bruxelles en 1900 élaborent un programme d'ensemble à l'échelle européenne.

Ce programme comporte quatre grands points : réformer les législations, réformer les institutions, promouvoir le patronage et réformer la justice des mineurs en instaurant des tribunaux pour enfants selon le modèle américain.

La question de la protection de l'enfance déborde l'univers de la philanthropie et de la charité privée, elle sort de la sphère du pénal et du pénitentiaire pour tenter de mobiliser les énergies de l'État et du privé afin de susciter la naissance de véritables politiques publiques d'aide sociale. Sur le plan de l'histoire comparée, la question du passage de la philanthropie privée à la naissance des politiques sociales initiées par l'État s'avère particulièrement délicate, surtout si on la pose à l'échelle internationale.⁽¹⁴⁾ Si l'avancée de l'État semble se marquer plus nettement dans les pays à forte tradition religieuse comme les Pays-Bas, et dans une moindre mesure la Belgique, l'affirmation sans cesse répétée de la néces-

(14) AREPPOS
(Association pour la
recherche sur les philan-
tropies et les politiques
sociales), *Philanthropies
et politiques sociales en
Europe (XVIIIème-XXème
siècles)*, Paris, Anthropos
historiques, 1994.

sité de l'indispensable concours des associations privées ne permet pas de conclure à la prédominance d'un modèle sur l'autre. Partout, c'est d'une collaboration « pleine d'égards réciproques » qu'il faut parler. Si l'État pose le cadre et les règles d'une nouvelle politique de l'enfance par des réformes législatives, il continue à confier au privé la gestion des établissements, qu'il contrôle par le biais des subventions. La professionnalisation des cadres de l'éducation surveillée n'en est qu'à ses premiers balbutiements, le contrôle des placements est confié au patronage, c'est-à-dire à des bénévoles, par le truchement des associations de bienfaisance. Ce sont elles qui apparaissent en fin de compte comme les principales bénéficiaires des réformes, même si leur reconnaissance "officielle" par l'État est assortie d'un inévitable contrôle sur leur gestion et leurs comptes. En Belgique, leur prédominance se mesure à la multiplication des institutions privées d'accueil qui concurrencent les anciens établissements publics, désormais réservés exclusivement aux plus "corrompus", aux incorrigibles ou aux fugueurs qui ont épuisé toutes les formules alternatives de placement.

La difficile question de l'équilibre entre le public et le privé varie en fonction des traditions politiques nationales.

Aux Pays-Bas, le rapprochement des catholiques et des protestants favorise une négociation entre les associations privées et le gouvernement dominé par les partis confessionnels. L'influence de l'État augmente en même temps que s'accroît encore le pouvoir de l'initiative privée. Mais le rôle de l'État se limite à édicter des règles et à en surveiller l'application, il devient ainsi le protecteur et le pourvoyeur de fonds de la philanthropie privée.⁽¹⁵⁾

En Belgique, l'État est aux mains des catholiques de 1884 à 1914. Sous la pression des socialistes et de la jeune démocratie chrétienne, ceux-ci évoluent vers un interventionnisme mitigé – le régime de "la liberté subsidiée" – qui se traduit dans une forme d'État paternaliste ou d'État philanthrope, qui s'appuie sur l'initiative privée en même temps qu'il la contrôle. D'après Chlepner, cette conversion des catholiques à l'interventionnisme n'a été possible que parce qu'ils étaient devenus les gestionnaires de l'État.⁽¹⁶⁾

(15) A. de Graaf résume cette position lorsqu'il déclare : « Nous attendons que lentement mais sûrement on comprenne que la fonction de l'État doit être très importante dans les domaines de l'éducation, [...] mais finalement l'État devra se retirer de ce domaine en ne conservant qu'une tâche de réglementation et de surveillance », (*Het vraagstuk van de salarisregeling en de rechtspositie van personeel in christelijk-philanthropische inrichtingen*, Utrecht, 1920, p. 11).

(16) B. Chlepner, « Interventionnisme mitigé et liberté subsidiée (1886-1914) », in *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, 1972, p. 191-194.

La France républicaine des années 1880-1900 voit se multiplier les associations privées de charité en faveur de l'enfance, en même temps que les interventions de l'État en matière législative. La loi de 1889 sur la déchéance de la puissance paternelle et celle de 1898 qui réprime plus durement les violences commises par les parents sur les enfants y apparaissent comme le signe d'une intervention directe de l'État dans la famille. Néanmoins, du côté des institutions, c'est toujours le privé qui domine.

Au Canada enfin, le vote de la loi sur la protection de l'enfance marque le triomphe de l'initiative privée. Préparée en dehors des milieux gouvernementaux et adoptée contre le gré du ministre responsable, elle est directement inspirée du modèle américain. Il n'empêche qu'elle réunit un large consensus de la part de tous les parlementaires, libéraux ou conservateurs.⁽¹⁷⁾

Si la logique même des transformations sociales et politiques engendre de nouveaux regards et aboutit à inventer de nouvelles politiques, le choix de celles-ci ne procède pas uniquement de l'initiative strictement nationale. Au-delà de l'argument rhétorique utilisé lors des débats parlementaires nationaux pour vaincre la résistance de l'opposition, le poids des modèles étrangers véhiculés par les congrès internationaux a joué un rôle qu'il convient à présent de tenter d'évaluer.

Un mouvement scientifiquement planifié et politiquement organisé

L'internationalisation du thème de la protection de l'enfance, déjà perceptible à la fin des années 1860, se généralise après 1880 et surtout entre 1890 et 1900. Les congrès se multiplient et définissent des axes de réflexion centrés sur quelques thèmes dominants. Les participants, dont plusieurs sont mandatés par leur gouvernement, n'y viennent plus comme autrefois pour faire la promotion de leur produit, de leur institution, mais davantage pour définir ensemble des politiques générales, élaborer des projets de réformes législatives, mettre au point des stratégies d'action.

L'organisation des congrès est strictement planifiée, les programmes sont précisément définis à l'avance et le débat d'idées y gagne en profondeur. Rentrés chez eux, beaucoup de ces "nouveaux philanthropes", qui sont en même temps des hommes politiques, des juristes et des

(17) Jean Trépanier,
« Convergences législatives ou coïncidences chronologiques »,
in Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Éric Pierre,
[dir.], *op. cit.*, p. 343
et suiv.

hommes d'œuvres, peuvent relayer les vœux émis par ces assemblées savantes sur le terrain de l'action parlementaire nationale. La circulation des idées et des modèles s'opère ainsi à tous les échelons et dans les deux sens : des associations locales vers les politiques (parlement et gouvernement) et inversement. Ce qui explique le caractère mixte des initiatives, qui mêlent inextricablement le privé et le public puisque les hommes qui portent ces projets appartiennent simultanément aux deux sphères.

Le ministre belge de la justice, Jules Lejeune, grand promoteur de congrès internationaux et président de nombreuses sociétés charitables, auteur de projets de loi et réformateur des institutions, représente le prototype de ces nouveaux philanthropes. Dépasant l'exemple de ses prédécesseurs, il organise la mise en scène internationale de sa politique pour tenter de la faire accepter sur le plan national. Lorsqu'il réunit à Anvers, en 1890, le premier congrès international sur la protection de l'enfance, il déclare :

« Des nations voisines ont obtenu des succès qui sont assurément de nature à encourager nos efforts naissants. Déjà nous commençons à les suivre dans la voie qu'elles nous ont tracée. [...] Les travaux du congrès mettront directement sous nos yeux l'expérience déjà longue, acquise ailleurs, et qui nous manque encore. »⁽¹⁸⁾

L'allusion à la France qui vient d'adopter en 1889 la loi sur la déchéance de la puissance paternelle est à peine voilée. Lejeune, qui a déposé la même année un projet de loi sur la protection de l'enfance et la déchéance de la puissance paternelle, veut vaincre la résistance des parlementaires belges grâce à l'exemple du modèle français.

Inversement, lorsqu'il s'agit de revoir les articles du Code pénal à propos du discernement, les représentants français demandent que l'on s'inspire du modèle belge.⁽¹⁹⁾

À l'issue du second congrès international de patronage et de protection de l'enfance, quatre ans plus tard, la Belgique est proclamée « capitale internationale du patronage » et Lejeune crée un comité international permanent où l'on trouve Ferdinand Dreyfus pour la France, von Massow pour l'Allemagne et Benedikt pour l'Autriche. Ce comité aura pour tâche de préparer la réunion périodique des congrès des œuvres de

(18) Rapport au roi de Jules Lejeune, Arrêté royal du 13 juin 1890, *Congrès international pour l'étude des questions relatives au patronage des détenus et à la protection des enfants moralement abandonnés, Anvers, 1890*, ministère de la Justice, Bruxelles, 1891, p. 8.

(19) « Je demande, comme Français, que si l'on propose une réforme à notre chambre des députés, ce soit celle que Monsieur Prins a si bien défendue », (Berthelemy, *ibid.*, p. 113).

(20) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, « La Belgique capitale internationale du patronage au XIX^{ème} siècle », *op. cit.*

(21) Ce calcul ne prend pas en compte les surreprésentations nationales lorsque le congrès se tient dans le pays même (*ibid.*, p. 94-95).

(22) Le nombre des médecins croît parallèlement à la disparition des membres du clergé : dans les congrès antérieurs à 1900, les médecins représentent 4 %, le clergé 5,5 %. La part prise dans les congrès par les médecins des prisons est à peu près égale pour les deux pays (53 au total pour la France, 58 pour la Belgique), mais la différence entre les deux pays vient de l'intérêt croissant apporté par les médecins belges à la protection de l'enfance après le vote de la loi de 1912 : ils

prévention de la récidive criminelle par le patronage et la protection de l'enfance. Il sélectionnera les questions à porter à l'ordre du jour des réunions et choisira les rapporteurs. Il publiera un bulletin et se chargera de réunir les fonds nécessaires à cette publication. Deux secrétaires sont désignés : Rivière pour la France et Batardy pour la Belgique.⁽²⁰⁾

Sur le plan européen, la Belgique et la France apparaissent comme les principales initiatrices de ces rencontres. Paris et Bruxelles sont les sièges des principaux congrès. Parmi les représentants des différents pays présents lors de ces sessions, les Français viennent largement en tête, suivis par les Belges. On trouve ensuite, en ordre décroissant, la Russie, l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Suisse.⁽²¹⁾

Les milieux les plus représentés dans ces congrès sont incontestablement les juristes, qui constituent plus de 30 % des participants. Viennent ensuite les membres de l'administration (Administration pénitentiaire, Justice, Intérieur), directement concernés par les réformes. Les associations de patronage et de bienfaisance représentent entre 10 et 15 % des participants, mais plusieurs de leurs membres sont comptabilisés parmi les magistrats et les juristes qui forment les cadres de ces sociétés, notamment en Belgique. Le nombre des médecins augmente au fil des années : ils sont 5 % pour la France, mais 10 % pour la Belgique.⁽²²⁾ Enfin, le personnel politique (ministres, députés, sénateurs, maires) représente 8 % des participants. Les grands absents sont le clergé et les professeurs d'université qui représentent moins de 4 % des participants.⁽²³⁾

Par rapport aux congrès des années 1840-1850, ces comptages révèlent des changements notables dans la sociologie des philanthropes de la fin du siècle. Le poids écrasant des juristes (magistrats et avocats), la timide percée des médecins, plus nette en Belgique qu'en France, ou encore la faible représentation du clergé indiquent les progrès d'une organisation plus scientifique et technique par rapport au passé. Ces "nouveaux philanthropes" cumulent aussi plusieurs casquettes : à la fois hommes politiques, juristes, médecins et hommes d'œuvres, ils animent les congrès, les débats parlementaires et président de nombreuses sociétés de bienfaisance. Parmi les ténors qui interviennent le plus fréquemment dans les débats, quelques noms se détachent : ils sont présents

dans tous les congrès, de Saint-Pétersbourg à Washington, en passant par Paris, Rome, Londres et Bruxelles. Ils organisent les réunions, préparent les programmes, prennent la parole, animent les discussions, proposent des résolutions.⁽²⁴⁾ À partir de 1890, les femmes commencent à jouer un rôle important dans ces congrès, d'abord par le biais des "comités des dames" qui siègent parallèlement à ceux des hommes et organisent leur propre programme, puis par leur militantisme personnel. Ainsi, Madame Carton de Wiart, l'épouse du ministre belge de la justice qui, après un voyage aux États-Unis, milite dans les congrès et les associations en faveur de la création des tribunaux pour enfants, les *juvenile courts* à l'américaine. On dit en Belgique que la loi de 1912 sur la protection de l'enfance aurait dû s'appeler "loi Juliette", du prénom de celle-ci, plutôt que "loi Carton de Wiart", du nom de son mari.⁽²⁵⁾

Au fil des différents congrès, les mêmes hommes se rencontrent, échangent leurs expériences et leurs projets, en même temps qu'ils viennent y puiser de nouveaux arguments, voire une nouvelle légitimité pour défendre les priorités élaborées en commun quant aux réformes à opérer dans leur propre pays. Entre 1890 et 1910, se constitue ainsi un vaste réseau où sont définis de nouveaux objets, de nouveaux concepts, de nouvelles formules qui structurent une pensée internationale autour du thème de la protection de l'enfance. Celle-ci s'impose comme une priorité dans la lutte contre la délinquance et la récidive. Pour cela, il faut d'abord réformer les lois, réformer les institutions, réformer la justice des mineurs. Mais d'autres priorités s'affirment parallèlement sur le plan social. Plus éducatives, mais aussi médicales, elles insistent sur le volet préventif et protectionnel, notamment en matière de formation professionnelle ou de protection des nourrissons, d'éducation des mères à l'hygiène, de lutte contre l'avortement. L'ensemble de ces projets amorce au début du siècle la naissance de politiques sociales plus globales qui concernent toute l'enfance, du premier âge à l'adolescence, et qui misent sur la famille. L'image du père s'estompe au profit de la mère dont le rôle éducatif est mis en valeur. La famille populaire et ouvrière, perçue comme un milieu à risque, est réorganisée selon le modèle bourgeois, mais strictement encadrée par le juge des enfants et les délégués à

sont 46 au congrès de Bruxelles en 1913 et 156 en 1921.

(23) *Ibid.*, p. 96-98.

(24) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Éric Pierre, [dir.], *op. cit.*, « Les nouveaux philanthropes », p. 394 et suiv.

(25) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, « Femmes philanthropes... », *op. cit.*

la protection de l'enfance, d'une part, lorsqu'il s'agit de contrôler et de prévenir la délinquance, par les médecins, d'autre part, lorsqu'il s'agit de prévenir la mortalité infantile. C'est toute une nouvelle économie sociale et familiale qui sortira de ces réformes.

Réformer les lois

Pour les pays qui, comme la France, la Belgique et les Pays-Bas, possèdent un fonds commun de normes héritées du régime napoléonien, l'inadéquation des législations issues du Code civil de 1804 et du Code pénal de 1810 suscite un flot de critiques qui débouchent sur une revendication commune : la déchéance de la puissance paternelle et l'abandon de la notion de responsabilité fondée sur le discernement.

L'omnipotence de la puissance paternelle, qui a pour corollaires la correction paternelle et l'absence de sanctions à l'égard des parents défaillants, handicape en outre fortement l'action des sociétés protectrices de l'enfance, qui ne peuvent, en l'absence de moyens légaux, se substituer aux parents tortionnaires ou simplement "négligents". La France, avec sa loi de 1889 autorisant la déchéance de la puissance paternelle, va servir ici de modèle. Dans la foulée, le congrès d'Anvers en 1890 réclame également la suppression de la correction paternelle.

Sur le plan pénal, il faut trouver des critères communs permettant de trier les enfants, de les classer, de créer des catégories susceptibles de traitements distincts, appropriés à chaque cas. Et pour cela, il faut abandonner la vieille notion de discernement. L'expérience montre, déclare Jules Lejeune, que tous ces enfants, délinquants, moralement abandonnés, vicieux, ont un point commun : celui d'être nés et d'avoir vécu dans des milieux socialement et moralement viciés. Il faut donc substituer au critère pénal qui distingue entre condamnés et acquittés sur base du discernement et de la responsabilité, un critère social fondé sur le risque. Un critère d'âge également, qui fixe la majorité pénale à seize ans et qui permettra de sortir les enfants du pénal, pour autant qu'ils ne soient pas complètement viciés et que « la dépravation n'ait pas encore complètement achevé sur eux son œuvre ». Les incorrigibles seront traités comme de malheureux pestiférés, par crainte de la contagion.⁽²⁶⁾

(26) A. Prins et

J. Lejeune, Saint-Pétersbourg et Anvers, 1890.

La réforme des institutions pour jeunes délinquants, vagabonds et mendiants, réalisée en Belgique par arrêté royal du 7 juillet 1890, vise à sortir les enfants du pénal en créant pour toutes les catégories un type unique d'établissement : les écoles de bienfaisance. La direction de celle-ci sera retirée à l'administration pénitentiaire et confiée à celle de la bienfaisance. Mais les incorrigibles seront séparés dans des quartiers spéciaux de correction réservés aux plus "pervers" ou aux plus récalcitrants (les fugueurs, par exemple). Pour l'immense majorité des enfants "en danger", la protection l'emporte désormais sur la répression.

Au congrès d'Anvers, en 1890, c'est le modèle belge qui s'impose comme référence en matière de réforme institutionnelle. Pour protéger ces enfants de leurs parents ou de leur milieu, il faut également légiférer sur le vagabondage (loi belge de 1891) et sur la prostitution enfantine (résolutions du congrès de Paris, 1895). La loi belge de 1891 sur le vagabondage qui criminalise la prostitution des mineurs, assimilant proxénètes et vagabonds, et qui organise les écoles de bienfaisance, sert de référence.

À côté des réformes législatives indispensables pour fixer le cadre légal de la protection de l'enfance, il faut s'attaquer à la réforme des institutions pour mineurs, repenser tout le système des établissements d'accueil, des maisons de correction et de réforme, et développer des alternatives par le placement en famille. Mais ici, les diversités nationales et l'héritage du passé constituent un sérieux obstacle à la volonté d'harmonisation.

Réformer les institutions

Le rapport présenté au congrès de Bruxelles en 1900 sur les "réformatoires" américains met nettement en évidence les différences qui existent entre l'Europe et les États-Unis. À la question : « Y a-t-il lieu de préconiser le système des "réformatoires" tel qu'il est pratiqué aux États-Unis ? », les congressistes répondent par la négative. Leur méfiance vis-à-vis du modèle américain est justifiée par le fait que, selon eux, les résultats obtenus jusqu'à ce jour ne sont pas suffisants pour motiver l'adoption d'une telle mesure en Europe.⁽²⁷⁾

Le débat rebondit et évolue vers des propositions très diversifiées, qui vont du placement en institution à la mise en apprentissage chez des

(27) *Actes du congrès international de Bruxelles*, août 1900, Berne, 1891, section II, question 2.

(28) *Ibid.*, section IV, question 4. Pas moins de vingt-deux rapports sont présentés au congrès sur cette question.

(29) *Ibid.*, rapport de Levoz, p. 515 et suiv.

artisans ou des agriculteurs, ou au placement en famille d'accueil. Les tenants de l'éducation familiale s'opposent vivement aux partisans de la maison d'éducation, publique ou privée, sans qu'on parvienne à se mettre d'accord sur le choix d'un modèle plutôt que d'un autre.⁽²⁸⁾

Dans le système du placement familial, il faut reconstituer une "famille artificielle", aussi proche que possible d'une famille réelle, avec la mixité des enfants, et où la mère jouera le rôle central, en remplaçant avantageusement le surveillant-éducateur :

« Il faut organiser des placements par petits groupes ou petites colonies de dix à douze enfants des deux sexes, sagement combinés et d'âge différent, de façon à constituer une famille artificielle où le rôle principal incombera à la femme qui sera non seulement la ménagère, mais surtout la mère de famille. »⁽²⁹⁾

Dans les établissements de réforme, l'accent devra être mis sur la formation professionnelle : l'apprentissage d'un métier utile et socialement nécessaire l'emporte à présent sur les objectifs de moralisation développés par les philanthropes d'autrefois. Ce métier ne sera pas nécessairement choisi selon les préférences de l'enfant, mais il devra être compatible avec ses aptitudes physiques et intellectuelles, avec ses origines rurales ou urbaines, avec la profession de ses parents, le milieu où il est né ou celui où il sera amené à vivre. Pour apprécier les capacités intellectuelles de l'enfant, il faudra le soumettre à une série d'observations qui permettront de repérer les tares physiologiques et de distinguer les enfants "normaux" des "anormaux".

Médicalisation de la délinquance juvénile

La médicalisation de la délinquance juvénile s'inscrit dans la ligne de l'anthropologie criminelle, dominée par la crainte de la dégénérescence et le souci d'éviter la contagion. Les critères de classement des enfants, qui étaient autrefois d'ordre juridique et moral, cèdent désormais la place à de nouveaux critères psychologiques et médicaux. Le médecin tend à supplanter l'aumônier et le juriste :

« Il y aura lieu, préalablement à tout classement, de procéder à une enquête minutieuse sur l'enfant, les parents et les relations, ainsi qu'à

un examen physique et anthropologique au point de vue physique, intellectuel et moral, lequel sera confié à des médecins et à des spécialistes. »

Au congrès de Budapest, en 1905, on préconise ainsi la création d'établissements d'observation, placés sous la direction de médecins et de pédagogues, tels qu'il en existe à l'école Théophile Roussel de Montesson et dans d'autres écoles de prévention. L'architecture et l'organisation de ces établissements devront répondre à des critères précis et contenir, par exemple, deux sections distinctes : l'une de psychiatrie, l'autre de pédagogie.⁽³⁰⁾ En Belgique, un quartier spécial d'observation sera ouvert à l'école de bienfaisance de Moll dès 1913 et fera figure de modèle qu'on viendra visiter de partout.

Au congrès de Washington, en 1910, l'intervention du docteur Decroly concernant les enfants anormaux confirme cette nouvelle orientation. Les résolutions votées par le Congrès réclament une enquête auprès des directeurs d'établissements pour connaître le nombre et la proportion d'enfants « anormaux affectés de penchants dangereux », d'infirmités spéciales, afin de déterminer s'il convient de créer pour eux des institutions spéciales.⁽³¹⁾

La médicalisation et l'examen psychologique remplacent désormais la moralisation, longtemps confiée aux seuls religieux dans les prisons d'enfants. En Belgique, l'enquête menée par le procureur du roi de Verviers, Arthur Levoz, qui publie en 1902 un volumineux ouvrage sur la protection de l'enfance, se base, notamment, sur les réponses fournies par les directeurs et directrices d'établissements. Anormalité et immoralité se confondent encore dans l'esprit de certains, surtout s'il s'agit des fillettes. Ainsi la directrice de l'école de bienfaisance de Namur classe parmi les « vices » et les « tares » de ses élèves la « sifilis » [*sic*], l'épilepsie, le rachitisme, l'incontinence d'urine, et elle conclut :

« La plupart de nos élèves sont de par leur origine et leur éducation débiles au moral et au physique. Mal dirigées par ceux qui avaient pour devoir sacré de leur faire suivre la voie du bien, parfois victimes de l'atavisme, bon nombre de nos internées ne savent distinguer le bien du mal. »⁽³²⁾

(30) *Congrès pénitentiaire international de Budapest*, 1905, section IV, question 2, p. 281-300 et 385-389.

(31) *Congrès pénitentiaire international de Washington*, 1910, question 2, "Questions et résolutions", p. 116-117.

(32) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, *De la prison à l'école...*, op. cit., p. 304-308.

Pour protéger l'enfant, il faut d'abord protéger les mères, en commençant par les plus vulnérables : les enfants illégitimes et les filles-mères. Dans cet esprit, le même congrès de Washington réclame d'abord que soient prises des mesures de protection légales réglant le statut juridique des enfants nés hors mariage, en les assimilant aux enfants légitimes, au moins en ce qui concerne la garde, l'entretien et les droits successoraux. Pour éviter l'avortement et les naissances illégitimes, on prône également une information de la jeunesse sur les questions sexuelles et l'établissement « d'un code moral égal pour l'homme et pour la femme », souhaits assez révolutionnaires pour l'époque. On réclame enfin la création d'associations protectrices de l'enfance, qui auront la charge d'instruire les filles-mères, de mener les recherches sur la paternité de l'enfant pour obtenir du père qu'il pourvoie à son entretien. Ces sociétés devraient assumer le rôle de protecteur de la mère et de tuteur de l'enfant.⁽³³⁾

(33) *Congrès international de Washington*, 1910, question 4, "questions et résolutions", p. 118-119.

Le souci de la prévention s'étend ainsi jusqu'au tout premier âge et même en deçà, puisqu'il s'agit de lutter à la fois contre l'avortement, dans une perspective nataliste, mais aussi d'aider et de protéger les filles-mères, désormais perçues non plus comme des coupables, mais comme des victimes, pour assurer l'avenir des enfants illégitimes. Enfin, c'est ici, comme ailleurs, la bienfaisance privée qui est sollicitée pour suppléer au père défaillant. Et celle-ci en appelle aux femmes, généreuses et bénévoles, spécialement aptes, selon leur vocation naturelle, à s'occuper des mères et des enfants.

Sur tous les plans, on assiste ainsi à une féminisation du secteur de la protection de l'enfance, qu'il s'agisse de l'appel adressé aux mères des familles d'accueil, responsables de l'éducation des enfants qui leur seront confiés, de la "tutelle" des filles-mères, ou encore des déléguées à la protection de l'enfance, chargées de seconder les juges des enfants. Mais nulle part, il n'est question de professionnaliser ces "services" : le bénévolat, la bienfaisance et la charité demeurent la panacée.

Le patronage : une panacée

Conçu à l'origine pour les détenus libérés adultes, le patronage devient, dès 1890, la panacée en matière de prévention. Il s'oriente désormais

essentiellement vers les enfants qui constituent une cible plus “facile” et plus “gratifiante”, le patronage des mineurs étant susceptible d’engendrer des résultats rapides et concrets.

Tous les congrès y consacrent de longs développements dans le cadre de leur section “prévention” s’il s’agit des congrès pénitentiaires, ou dans celui de la section “mineurs”. Le congrès de Bruxelles, en 1900, synthétise tous les débats antérieurs, en reprenant les vœux émis précédemment sur la nécessité d’étendre le patronage à l’échelle internationale et sur les moyens à mettre en œuvre pour favoriser la concertation et l’échange entre les associations des différents pays :

« Que des associations de patronage se forment partout où elles n’existent pas encore et que des relations s’établissent entre les sociétés de patronage ou les sociétés de bienfaisance des différents pays et cela dans l’intérêt général des œuvres de patronage et aussi afin de venir en aide de la façon la plus efficace aux personnes disposées à se faire patronner. »⁽³⁴⁾

Pour faciliter la création de structures internationales, il faut au préalable que se constituent des fédérations nationales. Et, ici encore, c’est le modèle belge de la Fédération des patronages (1889), devenue en 1894 la Commission royale des patronages, qui va servir de référence.⁽³⁵⁾ La création, à Anvers, en 1894, d’un comité international de patronage présidé par Jules Lejeune et la proclamation de la « Belgique comme capitale internationale du patronage » renforcent cette position.⁽³⁶⁾

Sur la forme que doit revêtir le patronage, le consensus paraît total : le modèle officiel que l’on avait tenté d’imposer en vain dans les années 1830-1840, *via* les commissions administratives des prisons, est définitivement abandonné au profit de l’initiative privée. Mais, si c’est au privé qu’il appartient de susciter la création de sociétés et de comités, on insiste sur le caractère indispensable d’une collaboration avec les autorités publiques. La question des limites de l’intervention de l’État et des rapports entre public et privé est vivement débattue au congrès de Bruxelles en 1900, puis à celui de Budapest cinq ans plus tard. La résolution votée à l’issue de ce dernier apporte une réponse unanime, encore que mitigée :

« Le Congrès estime que les œuvres de patronage étant des œuvres d’initiative privée, doivent être soumises au contrôle de l’État,

(34) Congrès pénitentiaire international de Bruxelles, 1900, section III, question 1 : résolution.

(35) Anne-Marie Teirlinck, « La Commission royale des patronages... », *op. cit.*, p. 9-246.

(36) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat, « La Belgique capitale internationale du patronage au XIX^{ème} siècle », *op. cit.*, p. 281-336.

(37) *Congrès pénitentiaire international de Budapest, 1905, section III, question 3.*

notamment à l'égard de leur fonctionnement matériel, financier et économique ; mais l'État ne doit jamais intervenir dans les méthodes et les procédés destinés à assurer le relèvement moral des patronnés. Le Congrès émet le vœu que, pour favoriser le développement des œuvres de patronage, une alliance pleine d'égards réciproques doit s'établir entre l'État et les sociétés de patronage. »⁽³⁷⁾

Cette « alliance pleine d'égards réciproques » – c'est le principe de "la liberté subsidiée" – marque l'articulation entre le vieux modèle de la philanthropie caritative et l'émergence d'un début de politique sociale, où l'État philanthrope continue à s'appuyer sur le privé mais en le contrôlant désormais, par le biais des subventions. Ces solutions, on l'a vu, sont celles qui ont été adoptées aux Pays-Bas et en Belgique, là où les partis confessionnels dominent le gouvernement.

En ce qui concerne les mineurs, la question se pose de savoir s'il faut rendre le patronage obligatoire, ce qui serait une autre manière de renforcer le rôle de l'État, qui pourrait ainsi se substituer aux parents défaillants par le truchement des associations de bienfaisance placées sous son contrôle. La mesure de mise à la disposition du gouvernement, toujours prévue par le Code pénal, constitue pour les sociétés de patronage le moyen légal d'intervention avant que ne soit adoptée la loi qui permet de prononcer la déchéance de la puissance paternelle.

Les débats qui se déroulent dans les congrès internationaux européens avant 1910 révèlent certaines tendances communes, principalement là où l'héritage d'un système juridique commun peut faciliter l'harmonisation des législations. Mais, après le congrès international de Washington en 1910, un nouveau modèle, américain cette fois, fait irruption sur le marché international de la protection de l'enfance. Certes le modèle américain avait déjà été évoqué au congrès de Bruxelles en 1900, notamment à propos des "réformatoires", mais sans guère rencontrer de succès en raison des traditions culturelles et institutionnelles propres à chaque pays. Dans la question des tribunaux pour enfants, c'est pourtant lui qui va désormais s'imposer.

Les tribunaux pour enfants ou le retour du modèle américain

Le voyage en Amérique et la vogue des modèles américains – Philadelphie ou Auburn – qui avaient inspiré de volumineux ouvrages et fourni de nombreux exemples aux premiers philanthropes semblent avoir connu une éclipse en Europe après 1840. Si l'on en juge par la littérature diffusée en Europe ou par la fréquentation des congrès internationaux, la présence de l'Amérique et l'évocation de ses réalisations s'efface derrière la publicité faite aux différentes expériences européennes. À titre d'exemple, la bibliographie publiée en vue du congrès d'Anvers en 1890 et qui comporte 910 titres d'ouvrages et d'articles sur la protection de l'enfance, le patronage et le vagabondage, ne contient que 23 titres concernant les États-Unis. L'écrasante majorité des ouvrages sont publiés en France et, dans une moindre mesure, en Belgique. L'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse viennent assez loin derrière.⁽³⁸⁾

À partir de 1905 pourtant, on assiste dans les congrès européens à un retour de la présence américaine. Avant cela déjà, vingt-six américains avaient participé au congrès de Paris en 1895. Au congrès de Liège, en 1905, on réserve, exceptionnellement, un temps de parole à Édouard Grubb, secrétaire de la Howard Association, pour présenter un rapport sur les tribunaux spéciaux pour enfants créés aux États-Unis, bien que cette question ne rentre pas dans le cadre du programme.⁽³⁹⁾

Mais c'est d'abord, logiquement, au Canada que cette influence se fait sentir de la manière la plus forte : en 1906, la Société d'aide à l'enfance d'Ottawa délègue Scott à la National Conference of Charities and Corrections qui a lieu à Philadelphie. Rentré au Canada, celui-ci déclare que cette rencontre a constitué une véritable « révélation » et c'est à partir de là qu'il entreprend sa campagne en faveur de la création des tribunaux pour enfants. Il multiplie les contacts, organise des stages de formation à Philadelphie, invite des conférenciers américains, tels Madame Schoff, une des responsables du tribunal des mineurs à Philadelphie, en 1906, et l'année suivante, une des vedettes des tribunaux pour mineurs américains, le juge Ben Lindsey du Colorado.

En France, c'est la conférence d'Édouard Julhiet au Musée social, le 6 février 1906, qui déclenche l'enthousiasme des philanthropes en faveur du

(38) *Congrès international d'Anvers de 1890*, bibliographie publiée en vue du congrès, par V. De Le Court, avocat, juge de paix suppléant à Bruxelles, secrétaire adjoint du comité de patronage de Bruxelles, p. 56-104.

(39) *IVème Congrès international pour l'étude des questions relatives au patronage des condamnés, des enfants moralement abandonnés, des vagabonds et des aliénés, Liège, 8-12 août 1905*, Bruxelles, 1907, première section, Protection de l'enfance, p. 1-7.

modèle américain. Julhiet, qui voyageait aux États-Unis pour affaires, a découvert les *juvenile courts*, et sa conférence, organisée sous la présidence du sénateur Bérenger, est relayée par tout le milieu de la protection de l'enfance. Immédiatement publiée par Rollet dans la revue *L'Enfant*, elle trouve aussi un écho dans la presse nationale : la *Gazette des tribunaux*, le *Journal des débats*, *Le Figaro*, la *Revue philanthropique*.⁽⁴⁰⁾

(40) Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Éric Pierre, [dir.], *op. cit.*, p. 358 et suiv.

En Belgique, les idées diffusées au congrès de Liège, en 1905, font doucement leur chemin : en 1907, un article paru dans la *Revue générale* relayait ce projet, mais la campagne en faveur des tribunaux pour enfants ne démarre vraiment qu'en 1908 avec la publication de l'enquête de Campioni sur la criminalité infantile et celle de l'ouvrage de Dansaert de Baillencourt, avocat à la cour d'appel de Bruxelles et membre du comité de patronage de Bruxelles, sur les tribunaux pour enfants. Mais c'est véritablement après le congrès de Washington de 1910, auquel participent le ministre belge de la justice et son épouse, que la campagne en faveur du modèle américain s'intensifie.

(41) *Congrès pénitentiaire international de Washington*, 1910, t. I, p. LXI.

Au congrès pénitentiaire international de Washington, en 1910, les États-Unis organisent incontestablement leur publicité sur la question des tribunaux pour enfants :

« Il suffit de citer comme exemple l'extension prise aux États-Unis par le régime des tribunaux pour enfants et l'intérêt toujours croissant que cette institution provoque dans d'autres pays, notamment en Europe et en Australie. Il convient d'étudier le problème sous toutes ses faces en exposant et en consultant les expériences déjà recueillies aux États-Unis et en recherchant le meilleur moyen d'adapter le régime en question aux conditions des autres pays. »⁽⁴¹⁾

Les dix résolutions votées sur ce point à l'issue du congrès confirment cette volonté d'étendre le modèle à tous les pays. Les jeunes délinquants ne pourront plus être soumis aux mêmes procédures que les adultes. Des juges spéciaux devront être créés, ou du moins des juridictions spéciales, distinctes de celles des adultes. Le modèle du juge paternel, mi-père, mi-médecin, s'impose : les magistrats chargés de connaître des affaires de délinquance juvénile devront être choisis avant tout pour leur aptitude à comprendre les enfants et à sympathiser avec eux; ils

devront avoir des connaissances spéciales des sciences sociales et psychologiques. Il faudra procéder à des enquêtes médicales qui ne seront confiées qu'à des médecins possédant ces connaissances. Les juges des enfants seront en même temps chargés de prendre les mesures nécessaires « dans l'intérêt des enfants abandonnés et maltraités. »⁽⁴²⁾

Dans le rapport qu'elle présente au congrès international des patronages à Anvers, en 1911, Madame Carton de Wiart énumère les principaux arguments à l'appui de ce type de juridiction, en soulignant qu'aucune réforme judiciaire n'a jamais connu de diffusion aussi rapide et aussi semblable dans les différents pays, ni suscité un tel mouvement de sympathie.⁽⁴³⁾

« Dans l'espace de dix ans, tous les États qui forment l'Union américaine, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, l'Angleterre, la Hongrie, la Russie, l'Égypte ont créé des tribunaux pour enfants. La France, l'Italie, l'Autriche, la Suisse, les Pays Scandinaves sont sur le point de les établir. La Hollande et l'Allemagne ont transformé leur législation pénale et créé des conseils de tutelle. Mais c'est surtout aux États-Unis où l'institution a pris naissance qu'il y a lieu d'en étudier les principes et de tirer les conclusions des résultats obtenus. Les Américains ont une conscience sociale qui les oriente d'instinct vers le progrès. »⁽⁴⁴⁾

Le succès et le battage publicitaire fait autour du modèle américain tiennent d'abord à ce que l'Amérique incarne le progrès et la modernité :

« L'Amérique trace la voie de la conscience sociale et du progrès, parce qu'elle représente à la fois l'illustration la plus complète de tous les problèmes de la civilisation moderne et qu'elle les affronte avec hardiesse. »

C'est la synthèse de la modernité. New York est la ville la plus cosmopolite de l'univers : la diversité de races, de religions, de langues, loin de constituer un obstacle, rend au contraire le modèle plus crédible et plus apte à s'universaliser :

« La réussite des tribunaux pour enfants aux États-Unis, où ils doivent s'appliquer à toutes les races du monde, est un argument en faveur de leur extension à d'autres pays. »⁽⁴⁵⁾

(42) Commission pénitentiaire internationale, *Questions et résolutions des congrès, 1872-1910*, Groningue, 1914, p. 115-116.

(43) *Vème Congrès international des patronages, Anvers 1911*, 2ème section : Protection de l'enfance, 2ème question : Y a-t-il lieu de préconiser la création des tribunaux pour enfants ?, rapport présenté par Mme Henry Carton de Wiart, p. 1-63.

(44) *Ibid.*, p. 2-3.

(45) *Ibid.*, p. 6.

Dans la pratique, ce bel enthousiasme se heurte en Europe à de fortes résistances, on le sait, et d'abord parce que l'instauration d'un juge unique va à l'encontre des traditions juridiques nationales. Si la Belgique finit par adopter le modèle américain malgré la résistance de la magistrature, la France se limitera à organiser des juridictions spéciales, mais sans recourir au juge unique. » ⁽⁴⁶⁾

(46) Sur ces débats, voir Marie-Sylvie Dupont-Bouchat et Éric Pierre, [dir.], *op. cit.*, chap. 5 : « Convergences législatives ou coïncidences chronologiques », p. 323 et suiv.

Conclusion

À l'heure où le nouveau modèle américain de gestion de la délinquance juvénile baptisé "tolérance zéro" tend à s'imposer en Europe, il n'était sans doute pas inutile de rappeler les débats du début du XX^{ème} siècle qui firent triompher le modèle protectionnel contre l'ancien système répressif du XIX^{ème} siècle. Au moment où les politiques sociales de prévention et de protection menacent de s'effacer au profit des politiques de répression, on peut s'interroger sur le sens de ces mouvements de balancier qui oscillent, de siècle en siècle, entre tolérance et répression, protection et punition. À l'heure où les concepts de mondialisation et de globalisation s'imposent comme symboles d'une nouvelle civilisation, il n'est sans doute pas superflu de rappeler qu'au début du siècle passé déjà des mouvements d'idées s'efforçaient de concevoir, à l'échelle internationale, des modèles communs de gestion des problèmes sociaux. Avec cependant cette énorme différence qu'ils misaient, à l'époque, avec optimisme sur la famille, le progrès, le travail et l'éducation pour assurer le bonheur des générations futures.

Ce mouvement international en faveur de la protection de l'enfance est à replacer dans un contexte relativement euphorique de prospérité économique retrouvée à l'issue de la grande dépression de la fin du XIX^{ème} siècle et à la veille de la première guerre mondiale. Dans le contexte aussi d'une crise de la justice qui mesure l'échec des politiques libérales, confiantes dans la capacité de l'État gendarme à gérer par la seule répression les menaces engendrées par les mouvements sociaux de contestation. L'émergence sur la scène politique des partis socialistes organisés dans l'Europe de la fin du XIX^{ème} siècle, crée une nouvelle menace pour l'ordre bourgeois qui assimile revendications sociales et

troubles de l'ordre public. La défense sociale, qui renouvelle le droit pénal et appréhende la criminalité en termes de "risque" et de "dangerosité" plutôt que de "faute", transforme les mécanismes de la répression et sonne le glas des utopies pénitentiaires moralisantes du premier XIX^{ème} siècle. L'échec de la prison est patent, puisqu'elle n'a servi qu'à fabriquer des récidivistes. Les théories de la criminologie naissante, fondées sur la dégénérescence, l'atavisme, ont créé une nouvelle image du criminel invétéré, incorrigible, du "criminel d'habitude", qui focalise sur lui la répression musclée, alors que le criminel occasionnel bénéficie d'un relatif traitement de faveur.

Il en va de même en matière de délinquance juvénile. Celle-ci est revue à la lumière des nouvelles théories pénales, en même temps qu'à la lumière de l'expérience de l'échec des pratiques éducatives et répressives mises en place cinquante ans plus tôt. Cette relecture coïncide également avec une prise de conscience plus généralisée de la spécificité de l'enfance, de ce que l'on va nommer "l'intérêt de l'enfant" ou, plus tard, ce que d'autres appelleront "l'enfant-roi".⁽⁴⁷⁾

Même si on en n'est pas encore là en 1910, l'enfant représente désormais un capital démographique et économique qu'il convient de préserver en luttant à la fois contre l'avortement, la mortalité infantile et la délinquance juvénile grâce aux nouveaux outils de la médecine, du droit social, de la réforme du droit pénal et de la justice des mineurs.

Déresponsabilisation du mineur jusqu'à seize ans et décriminalisation de la délinquance juvénile vont de pair avec les politiques de prévention et protection. Mais aussi avec le retour de la famille, non plus centrée sur le père, qui a perdu sa "puissance paternelle", mais recentrée sur la mère, gardienne du foyer et éducatrice.

La féminisation du secteur de la protection de l'enfance s'inscrit dans la logique d'un mouvement "maternaliste" qui impose aux bourgeoises comme aux ouvrières un modèle exclusif de mères au foyer, tout entières dévouées aux soins de l'enfant, non seulement le leur, mais aussi celui des autres. Le parallélisme est constant entre protection de l'enfance et promotion de la maternité, éducation des filles et des mères à l'hygiène, aux soins du ménage, par la fréquentation des écoles ména-

(47) Jean-Michel Gaillard, « Enfant roi ou sauvageon ? », *L'Histoire*, n° 262, février 2002, p. 48-53.

gères qui se multiplient à la même époque. Pour les bourgeoises, il s'agira d'encadrer, à travers les associations de bienfaisance ou de charité, l'éducation des femmes des milieux populaires, en les "patronnant", en les visitant, voire en les contrôlant s'il s'agit des déléguées à la protection de l'enfance, devenues les auxiliaires indispensables, mais bénévoles, du juge des enfants.

Ce qui me frappe dans les analyses qui ont été souvent développées sur "la police des familles", c'est qu'on a d'abord lu ces réformes en terme d'intervention de l'État dans la famille, en terme de "judiciarisation" des rapports familiaux. Certes l'État se fait plus présent, il légifère, il intervient par le biais du juge qui remplace le père défaillant, mais l'essentiel du dispositif mis en place repose toujours sur le privé, les associations de bienfaisance, le patronage et, ici tout particulièrement, sur les femmes. Celles-ci se voient investies d'une nouvelle mission qui consacre leur rôle traditionnel de mère, certes, mais qui lui confère un nouveau statut de protectrice de l'ordre familial et social. La "police des familles" n'incombe pas à l'État, mais aux mères ; c'est le début du déclin de l'autorité des pères. On pourrait dire aussi que c'était une façon de cantonner les femmes dans la sphère familiale pour éviter qu'elles ne s'impliquent trop directement dans la sphère publique, à l'heure où elles réclamaient le droit de vote qui leur était à peu près partout refusé.

Si l'on tente de faire le bilan des réformes introduites en matière de protection de l'enfance entre 1880 et 1914, c'est, en Europe, sur le plan législatif que se situe l'avancée. La déchéance de l'autorité paternelle en constitue la première étape et la plus significative.

L'abandon de la notion de discernement comme critère de classement entre jeunes délinquants condamnés et acquittés, mais mis à la disposition de l'État pour être éduqués dans une institution de correction, publique ou privée, résulte, spécialement en France et en Belgique, d'une double évolution. La première, d'origine sociale, est liée au succès même des établissements qui voient grossir leur population. La lecture qui est faite de cette croissance en terme d'augmentation de la délinquance juvénile est un effet d'optique qui doit être corrigé par l'observation de la pratique des tribunaux. Depuis qu'il existe des institu-

tions susceptibles d'accueillir ces enfants, les juges préfèrent les acquitter et les mettre à la disposition du gouvernement pour qu'ils soient éduqués dans une de ces maisons de correction pour une durée bien plus longue que s'ils étaient condamnés à une peine déterminée et limitée dans le temps. Dans la pratique, l'immense majorité des enfants qui peuplent ces établissements sont des acquittés. Dès lors, les pénalistes de la fin du XIX^{ème} siècle, soucieux d'étendre la prévention/protection à des catégories encore plus larges d'enfants "en danger" – d'enfants à risque, si l'on préfère – militent pour l'abandon d'un critère juridique dépassé, qui entretenait la fiction d'une condamnation qui s'avérait dans les faits bien plus douce, et surtout bien plus brève que l'acquittement. La nouvelle logique juridique qui "dépénalise" ainsi la délinquance juvénile, doit permettre en réalité d'étendre la "protection" à des couches de plus en plus larges d'enfants qui n'ont pour seul tort que celui d'être nés dans un milieu à risques.

Autour de 1900, l'influence croissante des médecins et des pédagogues, en Belgique et aux Pays-Bas notamment, fait évoluer le débat du plan juridique au plan médical et psychologique. La médicalisation de la délinquance juvénile s'observe à travers les débats de la pathologie pédagogique, développée à Leipzig par le professeur von Strümpell (1802-1899), qui exerce une grande influence aux Pays-Bas à travers les travaux de Jan Klootsema, K. Andriess et A. J. Schreuder. Klootsema, auteur du premier manuel de pathologie pédagogique écrit en néerlandais (1904), définit les déficiences de l'enfant d'un point de vue pédagogique.⁽⁴⁸⁾ Entre 1898 et 1901, il est directeur de l'école pour les enfants attardés d'Amsterdam et songe à créer une école de travailleurs sociaux dans cette ville.⁽⁴⁹⁾

En Belgique, la création en 1901 d'une Société protectrice des enfants anormaux par les docteurs Decroly et Demoor trace la voie à l'ouverture de centres d'observation annexés aux écoles de bienfaisance. Ceux-ci doivent permettre d'opérer un autre type de classement parmi les enfants recrutés dans les couches les plus défavorisées de la population. Ainsi, la médicalisation et le contrôle vont de pair avec l'extension du champ de la protection. L'attention portée à la santé, aux tares héréditaires, physiologiques et intellectuelles, aux aptitudes et à la psychologie

(48) Jan Klootsema, *Misdeelde kinderen. Inleiding tot de paedagogische pathologie en therapie*, Groningen, 1904.

(49) Jeroen J. H. Dekker, *op. cit.*, p. 156-159.

de l'enfant montre que l'on a dépassé les objectifs de moralisation pour s'attaquer de manière "scientifique et rationnelle" à l'éducation et à la formation professionnelle des enfants pauvres.

L'encadrement de cette nouvelle politique éducative reste cependant confiée pour la plus grande part au bénévolat et au privé. La formule du patronage qui fait l'unanimité sur le plan des principes est fort diversement appliquée, selon les moyens et selon les pays, de même que les différentes mesures de traitement et d'accueil à privilégier. Sur le plan des institutions, malgré les critiques virulentes dont font l'objet les anciens établissements de type carcéral, qu'il s'agisse des pénitenciers ou des colonies agricoles dont on mesure les limites et les échecs, nulle alternative ne parvient à s'imposer. Et dans la pratique, si l'on recourt davantage ici ou là au placement familial, surtout pour les plus jeunes, les maisons de correction de type classique et les colonies de tout genre (ferme-école, école professionnelle, écoles d'industries ou écoles ménagères) ne cessent de proliférer.

Un peu partout cependant, on peut constater que le modèle industriel semble l'emporter sur le modèle rural. Si la colonie agricole conserve encore des adeptes et est encore imitée, elle n'occupe plus qu'une place tout à fait marginale dans les débats, alors qu'elle monopolisait l'attention dans les années 1840.

Sur le plan institutionnel, il n'y a pas d'unanimité, ni dans les modèles, ni dans les pratiques. Le poids des infrastructures héritées du "temps des prisons" pèse trop lourdement pour qu'elles puissent être abandonnées. La résistance au changement est aussi, et assez logiquement, d'ordre économique.

Si bien que les vœux pieux qui résultent des débats et qui s'expriment à travers les résolutions votées par les congrès, restent souvent lettre morte, même si on les voit parfois mis en pratique dans certains "laboratoires" de l'enfance, établissements pilotes et modèles, comme Moll en Belgique ou Montesson en France.

Enfin, la réforme de la justice des mineurs et l'importation du modèle américain des tribunaux pour enfants en Europe rencontrent un succès mitigé, total en Belgique, partiel en France, plus tardif dans d'autres

pays européens, hormis l'Angleterre qui suit, la première, les États-Unis et le Canada.

Bref, un bilan en demi-teintes, qui témoigne surtout d'une internationalisation des problèmes et des débats, mais non suivie, dans la plupart des cas, de réalisations immédiatement concrètes.