Migrants, apatrides, dénationalisés

Débats et projets transnationaux autour des nouvelles figures de l'enfance déplacée (1890-1940)

Joëlle Droux

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3383>

DOI : 10.4000/rhei.3383

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2012

ISBN : 978-2-7535-2194-0

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Joëlle Droux, « Migrants, apatrides, dénationalisés », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 14 | 2012, mis en ligne le 30 décembre 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3383> ; DOI : 10.4000/rhei.3383

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© PUR

Migrants, apatrides, dénationalisés

Débats et projets transnationaux autour des nouvelles figures de l'enfance déplacée (1890-1940)

Joëlle Droux

NOTE DE L'AUTEUR

Cet article s'inscrit dans un programme de recherche réalisé à l'université de Genève avec le soutien du Fonds national Suisse (fonds 100011-122399/1).

- 1 La question des enfants déplacés, migrants ou apatrides, et de la protection de leurs droits, des niveaux de prestations médicales, sociales ou éducatives dont ils devraient être bénéficiaires ne cesse d'occuper la une de l'actualité. Plus que jamais, les spécialistes des problématiques migratoires constatent en effet les difficultés croissantes à faire valoir les droits de cette catégorie de personnes vulnérables que sont les mineurs déplacés, face aux pratiques restrictives d'administrations nationales ou locales qui gèrent leur accueil. Au cours des dernières décennies, on a vu ainsi se multiplier toute une palette de « mauvaises pratiques », qui tendent à limiter toujours plus l'accès des étrangers, et tout particulièrement des clandestins, à la plénitude des services de soins et d'assistance offerts aux nationaux¹. Les enfants en sont les premières victimes : menacés dans leur santé physique et mentale par cette inégalité des conditions d'accès aux soins et à l'assistance, ils subissent de plein fouet les effets de restrictions qui pèsent lourdement sur leurs perspectives d'intégration².
- 2 Face à ces dénis de droit récurrents, ce sont des forums transnationaux, ONG ou organisations intergouvernementales actives sur le terrain humanitaire, qui se font les porte-parole de ces enfants déplacés ou migrants, réclamant le respect de leurs droits à une protection au moins égale à celle des populations infantiles nationales³. Ces *advocacy networks* légitiment leur lobbying en se référant à la norme établie par la convention internationale des Droits de l'enfant (CIDE, 1989) : les États signataires de ce texte fondateur se sont en effet engagés à offrir à tout enfant résidant sur leur territoire un

certain nombre de droits (notamment accès aux soins, à l'assistance, à l'éducation), et ce quelle que soit sa nationalité, s'interdisant *de facto* toute discrimination entre les mineurs d'origine étrangère et les nationaux. C'est bien parce qu'ils ne respectent pas ces engagements que de nombreux États se voient régulièrement rappelés à leurs obligations en la matière, et aux principes et normes qui les fondent.

- 3 Tout récemment encore, une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe basée sur la CIDE rappelait ainsi à ses États membres qu'avant toute autre considération, c'est bien la qualité même d'enfant, et des intérêts supérieurs qui y sont attachés, qui devrait prévaloir dans la mise en œuvre des politiques d'accueil destinées à l'enfance déplacée, que ce soit en matière d'éducation, de protection de la santé, de logement, de rétention ou encore de lutte contre l'exploitation au travail : « Un enfant est d'abord, avant tout et uniquement, un enfant. Il peut, par ailleurs, être un migrant. Ce principe, associé à la nécessité de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant [...] devrait être le point de départ de toute discussion sur les enfants migrants sans papiers. Le statut de l'enfant au regard de l'immigration doit toujours rester une considération secondaire⁴. »
- 4 Or, cette notion prééminente d'intérêt supérieur de l'enfant, et des droits qui en découlent, qui tisse actuellement les termes du débat sur les limites du modèle intégrateur et solidaire des États providence quand il bute sur le phénomène migratoire, mérite d'être historicisée. Comment et dans quelles circonstances le caractère spécifique de la protection des enfants migrants ou déplacés par rapport à celle due aux adultes en même situation est-il apparu ? Par quels types de réseaux a-t-il été porté, et au sein de quels forums ces derniers se sont-ils investis pour les affirmer ou les défendre face au dogme de la souveraineté nationale ? Quelles solutions ont-elles été préconisées pour répondre à l'évolution des facteurs juridico-politiques affectant le sort des enfants déplacés au cours du temps ?
- 5 La présente contribution a pour objectif d'éclairer l'émergence de réseaux d'acteurs qui, entre 1890 et 1940, ont cerné les contours d'une nouvelle question sociale transnationale, celle de la protection des mineurs déplacés, et les projets qu'ils ont élaborés pour leur garantir un niveau de prestations adapté à leur double statut d'enfant et de migrant. S'inspirant du courant historiographique qui, au cours de la dernière décennie, s'est efforcé de mettre à jour les mécanismes, organisations et acteurs transnationaux dont l'action intervient par-delà et à travers les frontières nationales⁵, on tentera d'éclairer l'action de lobbying international joué précocement par ces réseaux afin d'imposer sur la scène internationale une nouvelle lecture du droit des gens, affirmant au nom de principes humanitaires la primauté des droits de l'enfant sur la souveraineté des États.
- 6 Dans un premier temps, on montrera la naissance de ces projets, consécutive d'un double phénomène, entre essor de nouvelles configurations migratoires et politiques de protection de l'enfance en construction, en identifiant les réseaux qui s'efforcent de les porter sur l'agenda international. On s'intéressera dans un deuxième temps à l'évolution de ces réseaux, et aux projets dont ils se font les propagandistes dès 1919 devant la SDN, puis à partir de 1925 au sein de son comité de protection de l'enfance : on étudiera comment ces acteurs ont tenté de faire émerger face au dogme de la souveraineté nationale le nouveau principe des droits de l'enfant dans la discussion des politiques migratoires. À travers la rédaction de plusieurs instruments internationaux s'est ainsi dégagée la notion inédite de l'intérêt de l'enfant comme principe prééminent de la politique sociale relative aux étrangers migrants, déplacés, ou apatrides. Enfin, on mettra

en évidence les facteurs qui ont entravé la mise en œuvre de ces mécanismes conventionnels innovants dans le contexte spécifique de l'entre-deux-guerres, tout en évoquant leur caractère séminal dans l'adoption ultérieure d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'enfant.

Quelle protection sociale pour les mineurs d'origine étrangère dans les pays d'immigration ? Émergence d'une nouvelle question sociale transnationale (1880-1919)

- 7 La question de l'assistance aux étrangers suscite à partir des années 1880 de vives discussions au sein de la nébuleuse réformatrice. Alimenté par le gonflement et la pérennisation des flux migratoires, le problème de la protection à accorder aux étrangers en séjour temporaire ou permanent avait accompagné depuis le début du siècle l'émergence des politiques sociales nationales ou locales. Aux pratiques de marginalisation ou d'exclusion des forains indigents liées autant à l'exigüité des ressources assistancielles locales qu'à l'image menaçante du vagabond fauteur de troubles, succéda très progressivement durant le dernier tiers du XIX^e siècle un régime de tolérance tout relatif ; alors que certains États continuaient à procéder à des mesures d'expulsion ou de rapatriement à l'encontre d'individus jugés « indésirables » (notamment quand leur assistance tend à se prolonger⁶), d'autres laissent les étrangers établis accéder aux ressources de protection sociale existantes⁷, ou acceptent de les secourir en urgence (par des services publics ou la bienfaisance privée).
- 8 De leur côté, les États « émetteurs » accordent leur appui à leurs ressortissants à l'étranger en déployant une intense activité diplomatique visant à favoriser les tendances intégratrices, afin de juguler le phénomène des naturalisations⁸. Afin de dégager une base contractuelle commune, des forums transnationaux plaident aussi en faveur de l'assimilation des étrangers aux nationaux quant aux droits à l'assistance et aux soins d'urgence, sur la base de la réciprocité⁹, à l'image des conventions signées par la France avec certains États voisins. Un « Bureau international pour l'étude et l'information sur l'assistance aux étrangers » est d'ailleurs créé à Paris en 1907, pour étudier la généralisation d'accords bilatéraux en matière de protection sociale due aux étrangers¹⁰. Grâce à sa médiation, une entente internationale est rédigée au terme de deux conférences internationales à Copenhague (1910) et à Paris (1912) : les États contractants s'engagent à assurer l'aide d'urgence aux étrangers (ne dépassant pas 45 jours) sans demander de remboursement, la compensation des frais s'établissant par réciprocité. Pour les secours plus longs, c'est à l'État d'origine de couvrir les frais d'assistance, soit en remboursant l'État de résidence, soit en faisant rapatrier les individus concernés. Même si cette convention n'est pas ratifiée, elle signale l'émergence d'un nouveau principe en matière de droit des gens : celui qui permettrait de conférer aux étrangers de véritables droits à une forme de protection sociale internationale, garantie par un traité et donc librement consentie par les États, et fondée sur la notion encore émergente de Droits de l'homme.
- 9 Or, cet aménagement progressif des dispositifs indigènes de protection sociale à la situation particulière des étrangers va se complexifier avec l'inclusion de nouvelles catégories d'ayants droit que sont les enfants. Dans l'ensemble des pays occidentaux, le

dernier tiers du ^{xx}e siècle voit en effet s'affirmer le rôle des États dans la préservation de la santé physique et morale des mineurs par le biais de lois sur le travail des enfants, sur l'instruction obligatoire, sur l'assistance médicale ou sociale des familles indigentes, puis de nouvelles lois civiles ou pénales régulant les relations intra-familiales (en particulier lois sur l'enfance abandonnée moralement et sur la création des tribunaux pour mineurs). À partir de la fin des années 1880, des magistrats ont ainsi le pouvoir d'intervenir contre des parents qui maltraiteraient leurs enfants, ou négligeraient leur éducation, pour leur retirer la garde de leurs enfants¹¹. Ces nouvelles législations prévoient de généraliser la protection de l'État, par le biais de placements appropriés, aux enfants maltraités ou délinquants, comme il le faisait déjà pour les orphelins et abandonnés¹², garantissant leurs droits à l'éducation, aux soins, et à l'assistance.

- 10 Or, la mise en place de ces nouvelles législations protectionnelles va buter sur la question des populations étrangères. La fin du siècle se marque en effet par une évolution des tendances migratoires : les flux dominés par des jeunes adultes célibataires sont progressivement supplantés par des migrations familiales, et l'immigration saisonnière cède le pas à une installation permanente¹³. De ce fait, il n'est pas rare que les tribunaux civils ou pénaux des États les plus concernés par d'importants flux migratoires (comme la Suisse¹⁴, et dans une moindre mesure la France) aient à traiter de cas d'enfants ou de familles issus de l'immigration. Leurs magistrats se trouvent dès lors confrontés à de délicats conflits de droit : un juge a-t-il le droit de prononcer le retrait de garde contre des parents issus de l'immigration, ou le placement éducatif de leur enfant (pré)délinquant, si cette disposition n'existe pas dans leur pays d'origine ? Les enfants d'origine étrangère peuvent-ils bénéficier des mêmes droits à l'assistance ou à l'instruction que les nationaux, et avec quel financement s'ils sont indigents ?
- 11 L'inclusion des mineurs étrangers dans les dispositifs locaux ou nationaux de protection sociale pose en outre des problèmes particuliers, car les solutions adaptées aux adultes ne leur sont pas directement ni aisément transposables : ainsi, s'il est possible d'admettre des adultes étrangers aux formes d'assurances sociales existantes, moyennant leur apport contributif, cette couverture reste inaccessible à des enfants privés de parents, ou sans ressources. Par ailleurs, à la différence des adultes, les mineurs ne peuvent pas forcément être secourus ponctuellement, comme cela se fait d'ordinaire pour leurs aînés, dont on attend qu'ils reprennent rapidement un emploi pour décharger les services locaux d'assistance. De plus, si l'assistance provisoire est pensable pour une famille « normale », traitée comme une unité (l'assistance donnée au chef de famille étant supposée profiter à l'ensemble des membres de son foyer), il n'en est pas de même pour des familles désunies. Lorsqu'un magistrat prononce une sentence de retrait de garde à l'encontre de parents d'origine étrangère, le placement de leur progéniture peut s'avérer source de difficultés considérables : durable et coûteux (frais de scolarité, de maladie), sa mise en œuvre crée aux collectivités locales des charges qu'elles rechignent d'autant plus à assumer quand elles s'appliquent à de jeunes forains. Le rapatriement est alors la seule solution, mais comment la mettre en œuvre si l'enfant est en bas âge, orphelin, ou que sa famille d'origine est inconnue ? Les collectivités locales sont vite dépourvues de ressources lorsqu'il s'agit de trouver à l'étranger quelle est l'autorité de tutelle à qui transmettre la demande de rapatriement, ou pour la faire exécuter. La voie diplomatique est lente, et durant le processus de tractation les mineurs doivent être placés, instruits, gardés, soignés, sans que les bases légales ou financières de cette assistance soient clairement établies.

- 12 Dès la fin des années 1880, les réseaux réformateurs centrés sur la protection de l'enfance sont rendus attentifs à cette délicate question du sort des mineurs étrangers au sein de la mécanique des dispositifs nationaux d'assistance¹⁵. Pour remédier à leurs lacunes internes et aux situations de conflit de droit dont sont victimes les enfants migrants ou déplacés, les experts font appel à l'initiative privée : une entente internationale des patronages est ainsi créée pour régler les procédures d'assistance internationale aux enfants. Il s'agit de procéder rapidement aux mesures de rapatriement, et ce dans des conditions adaptées à la nature des mineurs, en misant sur la collaboration transfrontalière des associations de patronage¹⁶. Cette organisation n'a cependant qu'un succès relatif, notamment lorsque les pays concernés ne sont pas limitrophes, ou en l'absence d'entente bilatérale entre patronages¹⁷. C'est ce qui va amener les milieux internationaux de la protection de l'enfance à militer eux aussi en faveur d'une solution intergouvernementale pour inciter les États à « intervenir par voie d'entente internationale ou de convention pour assurer l'assistance aux étrangers¹⁸ ». Mais ils réclament que cette solution tienne compte de la spécificité des mineurs et de leurs besoins en matière de protection. Pour faire entendre leur voix, ils songent dès 1910 à créer leur propre bureau international¹⁹, au programme duquel figure la rédaction de conventions internationales d'assistance aux mineurs étrangers, distinctes de celles applicables aux adultes. Cette dynamique est brusquement stoppée par le premier conflit mondial.
- 13 Les magistrats chargés de la protection d'enfants indigents d'origine étrangère restent de ce fait confrontés aux contradictions internes de leurs législations, et à leur imparfaite compatibilité internationale, puisqu'ils ne peuvent leur appliquer ni les solutions légales admises pour les enfants indigènes, ni les pratiques mises en œuvre pour les adultes étrangers. Le statut des mineurs étrangers, qui conjugue deux profils d'ayants droit (« enfant » et « déplacé ») ouvrant sur deux types de mécanismes de prise en charge différents, s'avère ici un révélateur du vide juridique ouvert par des politiques sociales dont l'élaboration est indissociable du processus de construction des États Nations (les dispositifs sociaux étant liés au concept même de citoyenneté et d'appartenance nationale), mais aussi des arrangements internationaux mis en œuvre pour tenter de les faire coexister. Au cœur du problème, c'est bien la nature de l'enfant qui est en jeu. En érigeant la spécificité de l'enfance, de ses besoins, de sa nature et de ses intérêts comme un principe éminent des politiques nationales d'éducation et d'assistance, les nouvelles obligations légales contribuaient à dégager, sans encore la nommer comme telle, une notion spécifique, celle des Droits de l'enfant (aux soins, à l'instruction, à la protection) et des devoirs que les États souverains se créaient à cet égard.
- 14 Ces premières tentatives de modifier les dispositions du droit des gens afin de tenir explicitement compte du sort des populations migrantes se clôt donc par un bilan mitigé : évolution sensible pour les adultes, avec la multiplication d'accords bilatéraux instaurant un régime de « bonnes pratiques » mutuelles en matière d'assistance aux étrangers. Cependant, le fait qu'aucune ratification de la convention de Paris en 1912 n'ait été enregistrée prouve bien le poids des hésitations face à cette brèche de l'édifice souverain, même librement consentie.
- 15 Échec par contre pour les mineurs : si le droit des enfants à bénéficier d'un régime juridique protecteur spécifique est admis dans la logique constitutive des États sociaux en gestation, elle peine à se traduire par l'adoption d'instruments internationaux adéquats permettant aux enfants allogènes d'en bénéficier. L'enfance étrangère et déplacée reste

un véritable angle mort au sein des politiques sociales nationales et internationales, en dépit de la structuration de réseaux experts transnationaux dédiés à cette cause.

Les nouvelles figures de l'enfance déplacée au cœur des politiques nationales et internationales d'après-guerre

- 16 Le contexte d'après-guerre réactualise la question de l'assistance aux étrangers. Tout d'abord, par un regain d'activité conventionnelle bilatérale axée sur les besoins de la reconstruction. Ainsi, la France signe des traités avec plusieurs pays (Pologne, Italie, Luxembourg, Belgique), pour faciliter l'arrivée de travailleurs étrangers²⁰. Ces conventions assimilent les étrangers aux nationaux pour tout ce qui concerne l'accès à l'assistance, dans le droit fil des instruments discutés avant-guerre.
- 17 Mais parallèlement, le développement des dispositifs nationaux de protection sociale depuis le début du siècle dans plusieurs pays européens²¹ va remettre en cause cette dynamique de réciprocité : la mise en place de nouveaux droits sociaux dans certains pays crée en effet une dénivellation entre les politiques sociales nationales, qui gêne le jeu d'équilibration budgétaire réciproque, au détriment des pays plus « avancés ». C'est ce qui explique que la France, qui comptait avant-guerre parmi les États les plus favorables aux accords de réciprocité, se fait désormais plus frileuse : « chaque réforme, en accentuant les divergences, diminue les chances d'accords. Un État qui adopte le système de l'assistance obligatoire telle que nous l'entendons et la pratiquons, devient moins favorable à une entente générale²² ». En effet, cet État s'engagerait à offrir aux étrangers résidant sur son territoire les mêmes prestations qu'à ses propres citoyens, avec des coûts importants à la clé, alors que ses propres expatriés dans l'État co-contractant ne bénéficieraient que de maigres régimes sociaux. Du fait de cette absence de réciprocité réelle en termes de prestations, plusieurs traités bilatéraux signés avant-guerre deviennent caducs, et plus éloignée que jamais la probabilité que les États signent une convention internationale en matière d'assistance aux adultes étrangers.
- 18 La situation de l'Europe, et tout particulièrement au sein des États successeurs de la double monarchie, va contribuer à relancer ces discussions, en les focalisant cette fois sur les enfants. De nombreux acteurs associatifs se sont en effet investis dans l'aide humanitaire durant la guerre en faisant de l'enfance, victime innocente par excellence, leur sujet privilégié d'intervention. C'est le cas de l'Union internationale de secours aux enfants (UISE) fondée à Genève en 1920, qui s'efforce de réunir les bonnes volontés charitables pour sauver les enfants victimes de guerre ou de famine entre des pays autrefois belligérants ; œuvrer à la cause des enfants, c'est pour eux travailler à l'œuvre de réconciliation internationale²³. En mettant en place des programmes de secours d'urgence dans ces pays, ces missionnaires de la charité internationale vont aussi découvrir de nouvelles problématiques de fond : celles des populations apatrides, réfugiées ou déplacées. Suite aux bouleversements de frontières et aux politiques de dénationalisation menées par certaines autorités à l'encontre de minorités ethniques sur leur territoire²⁴, des populations entières ont en effet perdu leur nationalité, et les droits aux secours publics qui y sont rattachés. Les enfants abandonnés, isolés ou illégitimes en sont les premières victimes, à l'image du jeune P. N., résident étranger en Autriche : « enfant illégitime, d'origine de la Galicie mais ne possède aucun document, la commune

n'existe plus, ayant été incendiée pendant la guerre. Ses parents sont des malfaiteurs ; l'enfant pour être moralement et physiquement sauvé devrait être placé dans un home hors de son milieu mais n'étant pas Autrichien, ses frais d'entretien ne peuvent pas être payés ici et sa nationalité ne pouvant être prouvée, il ne peut être rapatrié²⁵ ». La situation est d'autant plus sensible que les tensions diplomatiques entre ces États s'opposent à toute négociation directe : « Il n'y a aucun arrangement légal réciproque conclu avec les États limitrophes à l'est de l'Autriche et qui précédemment formaient avec elle un seul État. Ce sont précisément les ressortissants de ces pays qui constituent aujourd'hui la plus lourde charge pour nous » confie un expert autrichien²⁶. Dans le centre de l'Europe, des milliers de personnes déplacées ou de minorités sont ainsi dépourvues de tout droit à l'assistance et dépendent de la charité privée internationale : pour la seule Hongrie, il y aurait fin 1928 environ 72 000 enfants réputés abandonnés, dont 40 000 dépourvus de nationalité²⁷.

- 19 Dès que les situations d'urgence, nées de la fin du conflit, perdent de leur acuité, les acteurs de l'humanitaire international fédérés par l'UISE vont rediriger leur action vers un mouvement en faveur de l'amélioration de leur protection légale. Dès 1923, l'UISE édicte pour ce faire sa fameuse Déclaration des droits de l'enfant, que l'Assemblée de la SDN adopte à son tour en septembre 1924.

Déclaration de Genève

- 20 Le contenu n'en est certes pas contraignant pour les États signataires, dans le sens où ceux-ci ne peuvent être ni tenus pour responsables, ni sanctionnés en cas de non-respect de ses articles. Néanmoins, le préambule établit clairement la primauté de l'intérêt des enfants face à ceux des États, et ce sans qu'aucune discrimination puisse être faite en matière de protection. La nature de cette contrainte n'est en soi pas nouvelle (un grand nombre d'États s'étaient engagés dès les années 1860 à respecter un principe similaire en

signant les conventions internationales de la Croix-Rouge sur le secours aux militaires blessés). Mais ici c'est l'applicabilité de ce principe de non-discrimination en matière de protection due à toute une catégorie de personnes (en l'occurrence une classe d'âge) résidant sur le territoire d'un État qui est fondamentalement nouvelle. Si nouvelle, et si potentiellement révolutionnaire pour les systèmes nationaux de protection sociale, qu'aux dires mêmes de ses principaux rédacteurs, les États qui l'ont contresigné ne se sont pas rendus compte de la portée de leur geste : « Cela a été un fait inouï que l'Assemblée adopte la Déclaration de Genève, et les délégués ne l'auraient certainement pas fait s'ils avaient eu l'impression de s'engager le moins du monde²⁸. » De fait, certains témoins occidentaux n'ont pas perçu la rupture conceptuelle du préambule, se plaignant que : « *today, the Declaration may fail of its object because people will be apt to assume that, in their own country at least, it is already fait accompli*²⁹ ». L'occasion de traduire ce principe dans la conclusion de nouveaux instruments internationaux va se manifester grâce à l'intervention d'un second réseau transnational centré sur l'enfance.

- 21 Dans le temps même où l'UISE déploie son action de secours, les réseaux liés au milieu protectionnel se reconstituent en effet en fondant à Bruxelles en 1921 l'Association internationale de protection de l'enfance (AIPE), ébauchée avant-guerre. Elle regroupe des délégués de gouvernements, d'associations philanthropiques et de magistrats chargés de juridictions civiles ou pénales de l'enfance³⁰. Fidèle à ses intentions de 1913, l'AIPE se propose de devenir un centre mondial de documentation et de recherche sur toute question intéressant la protection de l'enfance. L'amélioration de l'assistance aux mineurs étrangers figure en tête de son programme dès 1922³¹. Le grand nombre des orphelins de guerre, conjugué à la reprise des flux migratoires, et de leur réorientation intra-européenne induite par la politique américaine des quotas, impose plus que jamais cette question aux magistrats chargés d'appliquer les lois protectionnelles dans leur juridiction. Leur organe représentatif au niveau international, l'AIPE, s'accapare ce thème bien propre à faire entendre la voix des milieux de la protection de l'enfance au niveau international, au moment même où les réseaux autrefois actifs sur le front de la gestion des flux migratoires se recomposent avec l'irruption de nouveaux acteurs institutionnels transnationaux (l'Organisation et le Bureau international du travail, supplantant aisément le Bureau de Paris dès sa création en 1919 dans sa posture de plateforme d'expertise et d'arbitrage en la matière³²).
- 22 Ces deux réseaux internationaux s'emparent donc simultanément des problématiques de l'internationalisation de la protection de l'enfance, et vont contribuer à sa mise sur l'agenda international. En effet, AIPE et UISE vont faire pression, grâce à d'efficaces appuis diplomatiques, pour que les autorités de la SDN créent en 1925 un comité de protection de l'enfance (CPE)³³. Organe consultatif, qui se réunit une fois par an, le CPE est composé de délégués gouvernementaux (qui ont seuls le droit de vote) et d'organisations privées nommées par le Conseil à titre d'assesseurs pour prendre part aux débats, et apporter leur expertise du terrain. Toutes les décisions du comité doivent cependant être approuvées par l'Assemblée et le Conseil. La participation au comité représente pour les ONG (c'est le cas de l'AIPE et de l'UISE qui en font partie dès 1925), une opportunité pour rendre visibles leurs intérêts et leur conférer une portée universelle.
- 23 Dès sa première séance en 1925, le comité établit son programme : rassembler de la documentation, faire des enquêtes, et créer les conditions d'un échange de vues entre les nations sur les questions de protection de l'enfance, afin de donner des avis consultatifs aux autorités de la SDN, destinés à promouvoir les meilleurs dispositifs³⁴. C'est l'AIPE qui

propose dès la première séance de placer sur l'agenda du comité la question de l'assistance aux enfants étrangers, sur la base de ses propres projets de convention³⁵. L'UISE appuie la proposition, et réunit une session de son « Congrès général de l'enfant » de 1925 sur cette question, associée à une vaste enquête auprès de ses comités d'Europe centrale³⁶.

- 24 En dépit des vives concurrences qui les opposent, ces deux réseaux vont pleinement collaborer pour rendre publiques les lacunes des systèmes de protection sociale relativement aux enfants d'origine étrangère. Ils vont tous deux alimenter la production conventionnelle du CPE sur cette question en mettant au service de son sous-comité juridique, qui doit la rédiger, l'expertise de spécialistes issus de systèmes nationaux très divers : l'AIPE y est représentée par des membres issus des systèmes juridiques d'inspiration essentiellement latine, et l'UISE par des représentants du droit germanique³⁷. La reconnaissance du droit de l'enfant à une assistance légale non discriminatoire semblait dès lors en bonne voie de déboucher, après plus de trente ans d'atermoiements, sur un instrument international à portée universelle, résultat de l'hybridation entre systèmes juridiques différents, voire opposés.

L'assistance aux mineurs étrangers devant le Comité de protection de l'enfance de la SDN : la souveraineté nationale en débats

- 25 De 1925 à 1930, la question des conventions internationales relatives à la protection des mineurs étrangers sur leur territoire de résidence figure régulièrement à l'agenda du CPE. Par le biais de leurs congrès respectifs, UISE et AIPE maintiennent à cet égard une pression constante sur la SDN et sur les États³⁸. Finalement, le CPE rédigera trois projets de convention. Constatant « l'énorme difficulté qu'il y a à élaborer une convention internationale universelle tenant compte du problème dans son ensemble et susceptible d'être acceptée par tous³⁹ », ils prévoient trois conventions *ad hoc* pour résoudre au cas par cas les conflits de droit en matière de protection de l'enfance. Chacune de ces conventions représente une tentative de métisser les législations nationales très diverses en la matière pour dégager un socle de principes communs afin de résoudre les conflits de droit créés par les transformations récentes des flux migratoires.
- 26 Un premier projet de convention, rédigé par un expert suisse de l'AIPE⁴⁰, traite d'un problème épineux de l'assistance internationale : celui de l'abandon de famille par émigration. S'il ne concerne pas directement le sort des enfants étrangers dans leur pays de résidence, ce texte cherche en tout cas à améliorer la protection due aux enfants dont l'indigence résulte de circonstances transnationales. Il n'est en effet pas rare que des pères abandonnent leur famille en partant à l'étranger, réduisant femmes et enfants à la misère, dans la mesure où les tribunaux locaux ne peuvent obtenir d'un conjoint en fuite à l'étranger le paiement des pensions alimentaires prononcées à son encontre. Comme ces femmes ne peuvent entretenir leurs enfants, ceux-ci tombent à la charge des collectivités. Pour résoudre ce problème, le projet de l'AIPE vise à faciliter l'exécution des sentences en matière de pensions alimentaires prononcées dans un autre pays, en instaurant un rapport direct entre les autorités tutélaires des pays concernés, sans passer par la lente voie diplomatique⁴¹. Sur le fond, ce projet « globalise » par une convention internationale un traité originel bilatéral (franco-suisse) sur l'exécution réciproque des

jugements en matière civile ; il est censé s'appliquer autant aux enfants légitimes qu'aux illégitimes, à l'image du Code civil helvétique dont il est inspiré⁴².

- 27 Le second projet de convention vise à répondre aux besoins spécifiques des tribunaux pour mineurs, dont le modèle s'est étendu à une vingtaine de nations depuis le début du siècle⁴³. Modelé sur une convention signée en 1913 entre la Belgique et les Pays-Bas⁴⁴, ce projet prévoit le rapatriement dans leur pays d'origine des mineurs délinquants. D'une application très restreinte, ce texte est néanmoins important pour les juges pour enfants : il met en effet en œuvre une solidarité transnationale entre les tribunaux pour mineurs, au terme de laquelle un mineur qui s'est enfui à l'étranger pour se soustraire à la sentence d'une juridiction pour enfants sera rapatrié sans avoir à repasser devant un tribunal. De ce fait, on initierait un mouvement d'unification internationale des procédures pénales applicables aux mineurs. Inscrivant au cœur d'un instrument juridique le modèle des tribunaux pour mineurs, le projet conférerait en outre à ce dispositif une forme de légitimation internationale, face aux critiques de ses détracteurs.
- 28 Enfin, et c'est la plus importante, et la plus délicate aussi, l'AIPE soumet au CPE un projet de convention internationale visant à l'assistance ou au rapatriement des mineurs abandonnés ou indigents. Rédigé par le Français H. Rollet, il s'inspire des congrès de Copenhague en 1910 et Paris en 1912, et des conventions bilatérales signées dès 1919 par la France, en les appliquant aux mineurs⁴⁵. De ce fait, ce premier projet est plutôt favorable à la solution du rapatriement. Mais les délégués de l'UISE vont contribuer à le réorienter vers une formulation favorable aux politiques d'assimilation, afin de répondre aux problématiques des États centre-européens dont les experts de l'UISE sont de fins connaisseurs⁴⁶. L'UISE invoque à cet égard des cas pour lesquels le rapatriement s'opposerait directement aux intérêts de l'enfant et au droit à l'éducation que la Déclaration de Genève a clairement établis. Comme pour l'enfant K. M. vivant à Vienne : « jeune garçon K. M., sourd-muet, origine de Pologne, abandonné par ses parents ; personne ne paie en Autriche ses frais d'entretien, dans un home approprié ; en cas de rapatriement, il perdrait toute possibilité de pouvoir jamais entrer dans une institution pour sourds-muets, sa commune d'origine n'en possédant pas. Il est presque certain qu'en cas de rapatriement, il deviendrait un mendiant⁴⁷ ».
- 29 Les experts de l'UISE vont donc inscrire au cœur du projet de convention une série d'articles établissant les droits éminents des enfants face aux États dont ils sont soit les ressortissants, soit les hôtes de passage. Ainsi, le projet final adopté par le CPE en 1929⁴⁸ affirme que la mesure prise (rapatrier ou assister) doit l'être dans l'intérêt de l'enfant, même si le contenu à donner à cette notion est laissé à l'appréciation des magistrats du pays de résidence : ce sera en effet à lui de se prononcer sur la meilleure mesure pour l'enfant, et non plus comme par le passé au pays d'origine, lequel bien souvent réclamait le rapatriement parce qu'il s'agissait de la mesure la moins coûteuse. À ce titre, le projet se démarque nettement des principes d'assistance aux étrangers en affirmant que le rapatriement n'est pas la meilleure solution, si cela implique la séparation avec la famille, ou porte préjudice à la santé et à l'éducation des mineurs concernés⁴⁹. La priorité donnée aux intérêts du mineur doit à cet égard dissuader les magistrats de choisir la mesure du rapatriement vers un pays disposant d'un système d'assistance, de soins ou d'éducation moins développé que le pays de résidence. Tout le poids de l'assistance incomberait alors au pays d'accueil, l'obligeant *de facto* à étendre aux mineurs étrangers la couverture protectionnelle due aux nationaux (droit aux soins médicaux, à l'assistance, à l'éducation, à l'apprentissage). Ce texte limite donc clairement la souveraineté des États au nom de

préoccupations humanitaires, en interdisant d'une part aux États d'accueil d'expulser les mineurs étrangers, et d'autre part aux États d'origine de les rapatrier contre leur gré.

- 30 Au final, la SDN n'adoptera pourtant aucune de ces conventions.
- 31 La raison en réside d'une part dans un point technique majeur, déjà présent dans les débats internationaux de la fin du XIX^e siècle, mais que l'évolution des flux migratoires désormais dominés par des mouvements collectifs de grande ampleur (des familles entières ressortissant de minorités ethniques déplacées) allait mettre rapidement en lumière : le triple problème de compatibilité entre droits de l'homme-adulte, droits de l'homme-enfant, et droits de la famille que symbolise la difficulté à concilier la protection due à un mineur en sa qualité d'enfant, et celle due à sa famille et aux adultes qui la composent. Il s'avère en effet de plus en plus difficile de prendre des mesures de protection qui ne touchent que les mineurs, sans que le reste de la famille en soit affecté. Ancrées dans la nécessité de faire reconnaître les droits d'une catégorie d'ayants droit, celle des mineurs, les conventions proposées par le comité résolvent en effet certains conflits de droit liés à la protection des enfants, mais en font aussi surgir d'autres touchant au droit de la famille⁵⁰. Ainsi, le projet de convention sur les pensions alimentaires concerne au premier chef les parents (le père qui était poursuivi et la mère qui demandait le recouvrement de sa pension). De même, la convention sur l'assistance aux mineurs provoque un effet « boomerang » sur celle due aux familles : un magistrat pourrait ainsi se prononcer en faveur du secours au lieu du domicile pour un enfant étranger indigent, afin de protéger au mieux ses droits à l'éducation, aux soins ou à l'assistance ; mais que faire dès lors du reste de la famille dont le rapatriement devenait impossible ? « N'importe quel professionnel du domaine de l'assistance sait [...] que l'assistance à un mineur dans le besoin n'est concevable qu'en même temps qu'une assistance à la famille dont il est membre et parmi laquelle il vit⁵¹. » Or bien des États, même parmi ceux favorables au sort de l'enfance étrangère démunie, n'étaient pas prêts, pour protéger les intérêts d'un jeune en danger, à secourir toute sa famille pour une durée indéterminée.
- 32 Pour résoudre le problème, le CPE demande en 1930 au Conseil de la SDN d'inclure dans ses compétences le traitement des adultes, ce qui lui permettrait d'élaborer des mécanismes conventionnels englobant l'ensemble de la famille, et non plus seulement les mineurs. Mais le délégué britannique au Conseil oppose son veto à cette extension de compétence, et suggère plutôt de confier cette question à des experts extérieurs. C'est ainsi que l'étude du problème de l'assistance aux étrangers fut confiée dès 1931 à un comité d'experts nommés par les gouvernements⁵², tandis que celle sur l'exécution des sentences d'obligation alimentaire était transférée au Bureau international pour l'unification du droit pénal, et à l'Institut international pour l'unification du droit privé⁵³. C'était retourner au *statu quo ante* des congrès d'avant-guerre, dans lesquels les intérêts spécifiques des mineurs, qui ne sont plus défendus par des ONG dédiées, se retrouvent minorisés par rapports aux débats relatifs aux adultes.
- 33 Le CPE et ses assesseurs, qui avaient porté ces projets de convention depuis le début des années vingt, se retrouvent marginalisés, et se tournent vers d'autres centres d'intérêt⁵⁴. Privés de la pression exercée par ces ONG championnes des droits de l'enfant, les projets de convention s'enlisent : celui sur l'abandon de famille est régulièrement invoqué devant les conférences internationales pour l'unification du droit pénal entre 1933 et 1938, mais n'aboutit pas ; pas plus qu'à l'Institut de Rome pour l'unification du droit privé, qui ferme ses portes en 1938 sur une décision de Mussolini⁵⁵. Le résultat n'est pas meilleur pour le

projet de convention sur l'assistance aux étrangers : le comité d'expert nommé par la SDN élabore trois projets de conventions successifs en 1934, 1936 et 1938 : de teneur toujours plus restrictive, ils suscitent pourtant tant de réticences auprès des États consultés que le projet est finalement transformé par le Conseil fin 1938 en une simple « liste de recommandations pratiques visant à améliorer la situation précaire des étrangers indigents⁵⁶ »... qui restera lettre morte. Face au raidissement du principe de souveraineté, pas plus les droits humains que ceux des enfants ne parviennent à faire craquer la carapace nationaliste dont s'entourent alors les États.

- 34 L'échec des projets de convention du CPE est donc aussi affaire de contexte : leur rédaction définitive n'intervient en effet qu'à l'orée des années trente. Le moment est bien peu favorable aux projets de collaboration internationale sur des sujets croisant enjeux diplomatiques et sociaux⁵⁷. Ainsi, le modèle de convention sur le rapatriement des adolescents délinquants, transmis en 1932 par le CPE au Conseil pour en recommander l'adoption aux pays membres de la SDN, reflète bien le consensus qui unit les magistrats pour mineurs autour de la philosophie de leur modèle juridictionnel au sein du comité⁵⁸. Mais il n'en est pas de même des États : sans remettre en cause le bien-fondé de ces tribunaux, aucun d'entre eux ne ratifiera cette convention⁵⁹.
- 35 Ensuite la difficulté même à harmoniser des systèmes juridiques d'origines diverses est sans doute également une raison de l'échec de ces conventions. L'unification des régimes de droit est en effet une question sensible. Ainsi, la convention initiale de l'AIPE sur l'exécution à l'étranger des sentences de contributions alimentaires tendait à unifier les règles du droit international privé en matière de recherche en paternité, d'action alimentaire civile ou pénale, ou de statut de l'enfant illégitime, posant de délicates questions de compatibilité entre des régimes juridiques très variés. Ces points de droit étant réglés de façon diamétralement opposés selon les législations nationales⁶⁰, le CPE hésita longuement entre la formule d'une convention internationale à portée universelle élaborée sous l'autorité de la SDN, ou un modèle de convention bi- ou multilatérale (sur le mode des ententes sur l'assistance entre pays scandinaves) : plus facile à mettre en œuvre entre pays aux régimes juridiques proches, celle-ci ne changeait cependant rien à la situation des enfants issus d'États non signataires. Ne sachant à quelle alternative se rallier, le CPE recommande dès 1930 au Conseil de confier la question à des experts extérieurs⁶¹.
- 36 À court terme donc, la portée de ces projets de conventions semble avoir été nulle, puisqu'ils n'ont pas permis d'aboutir à des réalisations concrètes. À plus long terme cependant, le constat diffère si on se penche sur les filiations possibles de ces tentatives d'unification des règles de droit à l'échelle continentale. En effet, si la SDN s'est avérée une plateforme décevante, d'autres forums transnationaux ont pu en recueillir les fruits. Ainsi, plusieurs réseaux internationaux (AIPE, UISE, Bureau pour l'unification du droit pénal) continuent l'étude de ces conventions avant la guerre, par l'intermédiaire de plusieurs personnalités qui avaient collaboré à ces projets de convention du CPE⁶². Après 1945, que ce soit dans les nouvelles organisations internationales ou au sein d'ONG comme l'Union internationale de protection de l'enfance (fruit de la fusion en 1946 entre AIPE et UISE), les enquêtes autour de l'apatridie⁶³, du rapatriement, de l'adoption ou plus généralement de la protection internationale de l'enfance soulèvent à nouveau cette question, il est vrai dans un contexte radicalement nouveau qui en change la donne⁶⁴. À long terme, les filiations possibles entre ces projets et les instruments internationaux ultérieurement rédigés en la matière seraient à étudier, de même que les connections

entre réseaux individuels et/ou collectifs à travers lesquelles elles ont pu se tisser⁶⁵ ; et ce, que ce soit sur le plan des organisations ou agences globales comme l'ONU en tant que sources de droit international sur l'enfance et la famille (conférence des Nations unies de 1956 sur le droit international des obligations alimentaires ; Déclaration des droits de l'enfant de 1959), ou sur la scène régionale européenne à travers ses normes de politique sociale (Charte sociale européenne de 1961 garantissant l'égalité d'accès aux droits sociaux).

- 37 L'histoire des projets avortés de convention internationale en matière d'assistance aux mineurs étrangers se révèle riche d'enseignements : elle donne à voir la densité des échanges entre réseaux réformateurs transnationaux (ici pour les domaines du socio-pénal et de l'humanitaire), et leur capacité à interférer pour produire de nouvelles catégories d'analyse. C'est le cas des instruments internationaux étudiés ici : fondés sur un concept en voie de construction, celui de respect des droits de l'enfant, ils s'efforçaient de transcender les limites de politiques sociales nationales calculées à l'aune des seuls intérêts politiques ou économiques de leurs ressortissants.
- 38 Du point de vue de l'histoire contemporaine, l'intérêt de la perspective transnationale développée ici est justement de montrer que l'émergence de ce concept d'ambition universaliste s'est affirmée au cœur même d'une période marquée par la montée des nationalismes intolérants et la soi-disant faillite des organisations internationales. Pour ce qui est de l'histoire des principes et des pratiques humanitaires, l'étude de ces conventions révèle la difficulté à faire coïncider en un instrument international cohérent le respect des droits de l'enfant, de l'homme et de la famille, d'autant plus que les réseaux qui s'en font les porteurs sont traversés de tensions internes comme de concurrences externes qu'expriment des projets relativement imperméables les uns aux autres. Enfin, au niveau de l'histoire des politiques sociales, cet épisode révèle tout à la fois le rôle moteur joué (bien involontairement) par la catégorie des mineurs déplacés dans l'élaboration de nouveaux principes intégrateurs de protection sociale, mais aussi la difficulté à imposer effectivement, aujourd'hui comme hier, leur inclusion dans les structures des États providence contemporains.

NOTES

1. Sur la situation européenne à cet égard, voir SIMONNOT Nathalie, « La discrimination dans l'accès aux soins des migrants en Europe : un déni des droits fondamentaux et une absurdité de santé publique », *Humanitaire*, 19, 2008, [<http://humanitaire.revues.org/index465.html>] : *L'Europe humanitaire en question(s)*.

2. LYNCH Maureen et TEF Mielanie, « Enfance et apatridie », *Migrations Forcées*, 32, mai 2009, numéro spécial : *Apatridie*, p. 31-33.

3. CIMADE, *Causes Communes*, n° 64, mars 2010, *Enfants : les malmenés des migrations* (et particulièrement l'éditorial « Défendre les droits des enfants migrants ici et

maintenant ! ») ; TROLLER Simone, « Les enfants migrants non accompagnés en Europe », extr. de *Rapport mondial 2010 de Human Rights Watch* [

<http://www.educationsansfrontieres.org/article26101.html>

] ; voir aussi UNICEF-France *Manifeste 2012 pour l'enfance : Pour protéger les droits des enfants migrants sur le territoire*, [<http://www.unicef.fr/contenu/actualite-humanitaire-unicef/pour-protoger-les-droits-des-enfants-migrants-sur-le-territoire-2012-02-10>].

4. Souligné par l'auteur. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Recommandation 1985 (2011) : Les enfants migrants sans papiers en situation irrégulière : une réelle cause d'inquiétude », Texte adopté par l'Assemblée le 7 octobre 2011, [<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/FREC1985.htm>].

5. Sur l'histoire des connexions transnationales, voir IRIYE Akira et SAUNIER Pierre-Yves, *The Palgrave Dictionary of Transnational History*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2009, 1272 p. ; KOTT Sandrine « Les organisations internationales – terrains d'étude pour une histoire globale », *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, 8 (2011), n° 3, [

<http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Kott-3-2011#fr>

] ; CLAVIN Patricia, « Time, Manner, Place : Writing Modern European History in Global, Transnational and International Contexts », *European History Quarterly*, 40(4), p. 624-640.

6. BADE Klaus, *L'Europe en mouvement : la migration de la fin du XVIII^e à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2002, p. 135 sq.

7. VIET Vincent, *Histoire des Français venus d'ailleurs, de 1850 à nos jours*, Paris, Perrin, 2004, p. 59-75.

8. DOUKI Caroline, « De l'international au transnational : dosages et contournements des droits des migrants dans un espace international. France, Italie, Tchécoslovaquie, 1900-1940 », dans ZUNIGA Jean-Paul (éd.), *Pratiques du transnational. Terrains, preuves, limites*, Paris, Bibliothèque du centre de Recherches Historiques, 2011, p. 21-35.

9. *Congrès international d'assistance publique et privée de Milan*, 1906.

10. Archives de la SDN, Genève (ci-après ASDN), Section 13, Carton R 1007/1738 : NOEL L., « Les traités internationaux en matière d'assistance publique et la pratique de la réciprocité », tiré à part de *Revue philanthropique*, novembre 1924.

11. HALPÉRIN Jean-Louis, *Histoire des droits en Europe de 1750 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2006, 383 p. ; DROUX Joëlle, « Une contagion programmée : La circulation internationale du modèle des tribunaux pour mineurs dans l'espace transatlantique (1900-1940) », dans actes du colloque *Les sciences du gouvernement : circulation(s), traduction(s), réception(s)*, Grenoble-Lyon, (à paraître).

12. DUPONT-BOUCHAT Marie-Sylvie et PIERRE Éric (éd.), *Enfance et justice au XIX^e siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.

13. LEQUIN Yves (éd.), *Histoire des étrangers et de l'immigration en France*, Paris, Larousse, 2006.

14. DROUX Joëlle, « Un nouvel âge pour la justice des mineurs en Suisse et à Genève : la difficile transition entre dispositions répressives et juridictions éducatives (1890-1950) », in *Juger les jeunes : une problématique internationale, 1900-1960*, Rennes, PUR, (à paraître).

15. ROLLET Catherine, « La santé et la protection de l'enfant vues à travers les congrès internationaux (1880-1920) », *Annales de démographie historique*, 1, 2001, p. 97-116.
16. DUPONT-BOUCHAT Marie-Sylvie, « Le mouvement international en faveur de la protection de l'enfance (1880-1914) », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, n° 5, 2003, p. 207-235.
17. Rapport Broquet, *IV^e Congrès international pour l'étude des questions relatives au patronage des condamnés, des enfants moralement abandonnés, des vagabonds et des aliénés de Liège*, août 1905.
18. Vœu du Congrès International d'assistance et de protection de l'enfance de Genève, 1896.
19. DROUX Joëlle, « L'internationalisation de la protection de l'enfance : acteurs, concurrences et projets transnationaux (1900-1925) », *Critique Internationale*, n° 52, 2011, p. 17-33.
20. ASDN, section 13, carton R 1027, 1738.
21. Pour la France : lois sur les retraites (1910), le repos des femmes en couches (1913), les primes d'allaitement (1919), et dès 1916-1917 essor de systèmes d'allocations familiales ; pour la Grande-Bretagne : lois sur l'assurance maladie, l'invalidité et le chômage (1911), l'assistance aux mères et aux enfants, l'éducation (1918).
22. ASDN, section 13, Carton R 1007/1738 : L. Noel, « Les traités... », *op. cit.*
23. MARSHALL Dominique, « Humanitarian Sympathy for Children in Times of War and the History of Children's Rights, 1919-1959 », in MARTEN James Alan (ed.), *Children and War : A Historical Anthology*, New York, New York University Press, 2002, p. 184-199 ; MULLEY Clare, *The Woman who saved the Children : a Biography of E. Jebb*, Oxford, Oneworld, 2009.
24. KEVONIAN Dzovinar, *Réfugiés et diplomatie humanitaire : les acteurs européens et la scène proche-orientale pendant l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.
25. ASDN, Section 12/Carton R 694/50490/44761 : Mémoire Jebb, « L'assistance ou le rapatriement des enfants de nationalité étrangère », avril 1926.
26. *Congrès Général de l'Enfant*, Genève, 1925.
27. ASDN, C 295 M 98.1929.IV : CPE/5^e session/PV (1929).
28. Archives d'État de Genève, Archives de l'UISE (ci-après AEG, AUISE), AP 92.1.5 : Comité exécutif, 10 octobre 1928.
29. FULLER Edward, « Great Britain and the Declaration of Geneva ; an Inquiry », *The World's Children*, 1924, p. 27-29.
30. *Congrès international de la protection de l'enfance*, Bruxelles, 1921.
31. Archives du Bureau international du Travail, Genève (ci-après ABIT), D 600/571/1 : comité international de l'AIPE, Bruxelles, juillet 1922.
32. ROSENTAL Paul-André, « Géopolitique et État Providence : le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres », *Annales Histoire Sciences Sociales*, 2006, 61, p. 99-134.
33. DROUX Joëlle, « L'internationalisation... », *art. cit.*, 2011.
34. ASDN, CPE 18 : Rapport du sous-comité chargé d'établir le programme du CPE, mai 1925.
35. ASDN, CTFE 273, CPE 8, CPE 12 : Mémoire Rollet et Carton de Wiart, mai 1925.
36. AEG, AUISE : AP 92.1.4 : comité exécutif, 1925-1926.

37. ASDN, CPE 82 : sous-comité juridique (1926). Henri Rollet (1860-1934) : premier juge français des mineurs en 1912 et philanthrope actif dans les réseaux nationaux et internationaux de protection de l'enfance. Henry Carton de Wiart (

1869

-

1951

) : écrivain, avocat et

homme politique

belge

, ministre de la Justice de

1911

à

1918

; Eglantyne Jebb (1876-1928), philanthrope investie dans l'action humanitaire, co-fondatrice de l'UISE en 1919 ; Wilhelm Polligkei (1876-1960), juriste, philanthrope et expert en matière de protection de l'enfance sous le régime de Weimar. Career : Study of law, lawyer and notary, president of the country court of Basel (Stadt) from 1907 until 1923. He was actively involved in the child protection movement and in reform of the juvenile penal law.

38. AEG, AUISE, AP 92. 2.3 : 6^e et 7^e conseil général : près de 50 délégations nationales abordent cette question en 1925 et 1926.

39. AEG, AUISE, AP 92.2.3 : 7^e conseil général, 23-25 septembre 1926.

40. Alfred Silbernagel (1877-1938) : Career : Study of law, lawyer and notary, president of the country court of Basel (Stadt) from 1907 until 1923. avocat, président de la cour civile du canton de Bâle de 1907 à 1923.

41. ASDN, C 264 M 103. 1926. IV : CPE/2^e session/PV (1926). He was actively involved in the child protection movement and in reform of the juvenile penal law.

42. ASDN, Section 12/R680/38193 : rapport Silbernagel, juillet 1925.

43. DROUX Joëlle, « Une contagion... », *op. cit.*

44. ASDN, CPE 42 : documents fournis par l'AUISE à l'appui de ses projets de convention, 26 février 1926.

45. ASDN, section 12/R700/52253 : sous-comité juridique, 3 mai 1926.

46. AEG, AUISE, AP.92.1.6 : sous-comité juridique, 21 décembre 1928.

47. ASDN section 12/Carton R 694/50490/44761 : mémorandum de Miss Jebb, mai 1926.

48. ASDN, C 295 M 98.1929.IV : CPE/5^e session/PV (1929).

49. AEG, AUISE, AP 92. R. 6. 5 : sous-comité juridique, 17 décembre 1928.

50. ASDN, section 12/52309/44761 : avis du conseiller technique français sur le projet de convention, juin 1927.

51. AEG, AUISE, AP. 92.10.33.1 : lettre de W. Polligkei au secrétaire général de l'UISE, 2 juillet 1930.

52. ASDN, C 297 M 139.1931.IV : CPE/7^e session/PV (1931).

53. La question des obligations alimentaires est traitée selon les pays par le droit pénal ou civil, d'où le recours à ces deux organisations.

54. DROUX Joëlle, « From Inter-Agency Competition to Transnational Cooperation : The ILO Contribution to Child Welfare Issues during the Interwar Years », in KOTT Sandrine, DROUX Joëlle (ed.), *Globalizing Social Rights : The International Labour Organization and beyond*, Palgrave MacMillan, à paraître.
55. ABIT/L10/5/ : Advisory Committee on social questions (1937-1940).
56. ASDN, A.62.1938.IV : questions sociales, rapport présenté à la 5^e commission de l'Assemblée.
57. KEVONIAN Dzovinar, « Réflexions pour une Europe sociale : la question des réfugiés et le tournant des années 1929-1933 », in SCHIRMAN Sylvain (éd.), *Organisations internationales et architectures européennes 1929-1939*, Metz, 2003, p. 231-228.
58. DROUX Joëlle, « Une contagion... »
59. ASDN, C 297 M 139.1931.IV : CPE/7^e session/PV (1931) : à cette date, 27 États sur 37 questionnés sont favorables à cette convention.
60. ASDN, C 195 M 63. 1928. IV : CPE/4^e session/PV (1928) : sur le problème délicat de la recherche en paternité, possible en droit allemand mais pas en droit français, et qui conditionne la sentence en matière de pension alimentaire.
61. ASDN, C.137 M 137.1930.IV : CPE/6^e session/PV (1930) : la convention entre États scandinaves date de 1928.
62. Le belge H. Carton de Wiart, l'italien U. Conti (1864-1942), le roumain V. Pella (1897-1960), le grec M. Caloyanni (?-1947).
63. Union internationale de protection de l'enfance, *Les enfants apatrides*, Genève, 1947.
64. DENECHERE Yves, « Des adoptions d'État : les enfants de l'occupation française en Allemagne 1945-1952 », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 2, 2010, p. 159-179 ; ZAHRA Tara, « Lost Children, Displacement, Family and Nation in Postwar Europe », *Journal of Modern History*, 81, 2009, p. 45-86 ; KEVONIAN Dzovinar, « Histoires d'enfants, histoire d'Europe : l'Organisation internationale des réfugiés et la crise de 1949 », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 95, 2009, p. 30-45.
65. Sur l'importance de ces connections entre réseaux et générations, voir CLAVIN Patricia, « Time... », art. cit., p. 629.

RÉSUMÉS

Cet article étudie la nature et les effets du processus d'internationalisation des mouvements de protection de l'enfance entre 1890 et 1939, et leur rôle dans l'affirmation du concept des droits de l'enfant, tout particulièrement dans l'élaboration d'outils juridiques innovants en matière de droits sociaux. Il évoque l'émergence de mouvements spécialisés sur ce terrain à partir de la fin du XIX^e siècle, puis les relations qui se sont nouées entre divers réseaux concurrents au sein du Comité de Protection de l'Enfance créé par la Société des Nations en 1925 autour de la promotion de certains dispositifs modèles de politiques de l'enfance ; l'analyse est ici tout spécialement centrée sur le processus qui leur a permis de rédiger les premiers projets de conventions

internationales visant à garantir de nouveaux droits aux enfants étrangers dans leur pays de résidence. En dépit de leur échec, ces projets sont dignes d'attention car ils annoncent le processus de convergence des politiques sociales européennes, en posant le principe de l'égalité d'accès aux systèmes de protection sociale pour les étrangers et les nationaux.

This article examines the nature and effects of the internationalization process related to child welfare movements between 1890 and 1939, and their role in the affirmation of the concept of children's rights, particularly in the development of innovative legal tools intending to assert children's social rights, i. e. international conventions on the protection of foreign children in their country of residence. It evokes the emergence of specialized milieus in this field from the late 19th century, and the relationships established between various competing networks in the Committee of Child Protection created by the League of Nations in 1925 around the promotion of childhood policies models. The analysis is focused on the process that allowed these actors to draft several conventions guaranteeing new rights for foreign children in their country of residence. In spite of their failure, these projects deserve attention because they prefigure the convergence of post-war European social policies, by highlighting the necessity to grant equality of access to social welfare rights both to foreigners and national population.

INDEX

Mots-clés : histoire, droits de l'enfant, Société des Nations, relations internationales, migrations

Keywords : history, children's rights, League of Nations, international organizations

AUTEUR

JOËLLE DROUX

Maître d'enseignement et de recherche en histoire de l'éducation, faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, université de Genève