La revanche des juristes ou comment entraver l'application de la loi du 22 juillet 1912

The revenge of the jurists or how to impede the enforcement of the law of 22 July 1912

Éric Pierre

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3825>

DOI : 10.4000/rhei.3825

ISSN : 1777-540X

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 octobre 2015

Pagination : 101-118

ISBN : 978-2-7535-4215-0

ISSN : 1287-2431

Référence électronique

Éric Pierre, « La revanche des juristes ou comment entraver l'application de la loi du 22 juillet 1912 », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »* [En ligne], 17 | 2015, mis en ligne le 30 octobre 2017, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rhei/3825> ; DOI : 10.4000/rhei.3825

La revanche des juristes ou comment entraver l'application de la loi du 22 juillet 1912

Éric PIERRE

Maître de conférences
à l'université d'Angers. Chercheur au
Centre de recherches
historiques de l'Ouest
(CERHIO) – UMR
6258.

La loi française de 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents (TEA) trouve en grande partie son origine dans un modèle judiciaire en œuvre aux États-Unis depuis le tournant du ^{xx}^e siècle. Une fois ce modèle connu en France, il fait l'objet d'une campagne d'opinion regroupant des réformateurs sociaux, des féministes, ainsi que des spécialistes de la justice des mineurs. Face à ce mouvement, un certain nombre de professeurs de droit, menés par Émile Garçon, s'opposent à l'adoption du TEA selon le modèle américain. Leurs arguments sont soit techniques (la loi est trop complexe et pose de nombreux problèmes pratiques), soit sociaux (rapporteurs et délégués peuvent devenir trop intrusifs au sein des familles ou encore contester le pouvoir du juge), soit, enfin, plus nationalistes : le droit français ne doit pas être pollué par une nouveauté importée du Nouveau Monde. Au-delà de ces arguments, leurs propos montrent le mépris des professeurs pour le travail parlementaire fait de compromis et d'arrangements politiques. Nul doute que ces interventions contribuent à dévaloriser la loi et à atténuer sa portée durant l'entre-deux-guerres.

The French law of 1912 on the “tribunal pour enfants et adolescents” or TEA, finds largely its origin in a judicial model created in the United States at the beginning of the XXth century. When this model of juvenile courts is introduced in France, it becomes subject to a campaign of opinion led by social reformers, feminists, as well as by specialists of the juvenile justice. At the forefront of this movement, a number of law professors led by Émile Garçon, oppose the adoption of the TEA according to the American model. Their arguments are technical (the law is too complex and raises numerous practical problems), or social (reporters and delegates can become too intrusive within families or still dispute the power of the judge), or, finally, more nationalist: the French law must not be polluted by a novelty imported from the New World. Beyond these arguments, their words show the contempt of the professors for the parliamentary work made of compromise and political arrangements. These interventions certainly contribute to depreciate the law and to limit its reach during the interwar period.

Mots-clefs : TEA, professeurs de droit, production de la loi, réforme sociale, France, États-Unis, Émile Garçon

Keywords : *juvenile courts, law professors, social reform, France, United States, Émile Garçon*

La loi française du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et sur la liberté surveillée commence à être bien connue. Longtemps négligée par les historiens en raison de son caractère inachevé et de ses aspects imparfaits, longtemps écrasée par le poids de l'ordonnance de février 1945, qui annonce, enfin, une refondation de la justice des mineurs après des années de crise ou encore dénoncée comme un outil du contrôle social et de police des familles¹, elle a désormais fait l'objet de plusieurs travaux historiques. Ceux-ci ont d'abord porté sur le processus de production de la loi mettant en valeur l'importance du modèle des États-Unis, la campagne d'opinion en faveur de l'adoption du tribunal pour enfants en France, ainsi que les débats parlementaires, durant lesquels le modèle est largement transformé pour aboutir au texte définitif². Des travaux plus récents ont analysé les pratiques judiciaires mises en œuvre à partir de la loi de 1912³.

Un thème a cependant été largement négligé, le poids des forces de résistance à l'introduction de cette loi, forces constituées d'un petit nombre de juristes comprenant en particulier des professeurs de droit de la Faculté de Paris et quelques hauts magistrats. Ces opposants à la loi interviennent au moins en deux circonstances, d'abord lors des débats parlementaires pour tenter d'en modifier la teneur, puis dans les premières années d'applica-

1. MEYER Philippe, *L'Enfant et la raison d'État*, Paris, Le Seuil, 1977.

2. DUPONT-BOUCHAT Marie-Sylvie, PIERRE Éric (dir.), *Enfance et Justice au XIX^e siècle*, Paris, PUF, 2001, 443 p.

3. NIGET David, *La naissance du tribunal pour enfants. Une comparaison France-Québec (1912-1945)*, Rennes, PUR, 2009, 418 p.

tion de la loi. Ils écrivent principalement dans les revues juridiques et prennent la parole devant la Société générale des prisons, mais leur influence dépasse ces cercles retreints. Ils bénéficient en particulier de relais parmi les parlementaires. Cet article entend présenter leurs arguments et leurs modes d'action, en les confrontant à ceux des partisans de la loi, mais aussi réfléchir à l'efficacité de leurs prises de parole contre la loi et en quoi elles ont pu contribuer à une dévalorisation de celle-ci.

CAMPAGNE D'OPINION, HOSTILITÉ DES PROFESSEURS DE DROIT ET VOTE DE LA LOI DE 1912 (1906-1912)

Pour D. Dessertine et B. Maradan, les tribunaux pour enfants « sont le résultat d'une rencontre entre un mouvement d'opinion, essentiellement parisien, en faveur de l'enfance coupable, et d'une innovation judiciaire américaine⁴ ». Cette citation résume clairement la façon dont la loi de 1912 est introduite en France.

« Une campagne de cinq années⁵ »

À l'origine, se trouve la création, presque simultanée, dans deux villes des États-Unis (Denver et Chicago) du juge des enfants, acteur central dans la mise en œuvre d'une justice des mineurs compréhensive et protectrice envers les jeunes. Une justice dans laquelle le juge, débarrassé des symboles extérieurs du pouvoir, peut avoir une conversation personnelle avec le jeune, une justice dans laquelle la personnalité du jeune compte plus que son délit. Une justice, enfin, qui recourt

4. DESSERTINE Dominique, MARADAN Bernard, *Pratiques judiciaires de l'assistance éducative (1889-1941)*, Paris, Rapport à la MIRE, avril 1991, p. 98.

5. L'expression est empruntée à Marcel Kleine, secrétaire général du patronage de l'enfance et de l'adolescence, KLEINE Marcel, « Les tribunaux pour enfants en France. Une campagne d'action sociale » dans *Congrès international des tribunaux pour enfants*, Paris, A. Davy, 1912, p. 153.

6. On sait peu de choses sur Julhiet, uniquement ce qu'en disent ceux qui reprennent les thèmes exposés lors de sa conférence. Ils le présentent comme un « ingénieur philanthrope », que son travail a conduit aux États-Unis d'Amérique. Il y découvre les *Juvenile Courts*, dont il souhaite l'introduction en France. C'est lui aussi qui décide de traduire le mot anglais de *Probation* par liberté surveillée.

7. Il existe cependant un livre sur le sujet, datant de 1905, publié par un avocat lyonnais Stéphane Gayet : *Les Juvenile Courts aux États-Unis, rapport à l'université de Lyon*, Lyon, Imprimerie de Waltener, 1905, 58 p.

8. JULHIET Édouard, *Les tribunaux pour enfants aux États-Unis*, Paris, 1906.

9. ROLLET Henri, JULHIET Édouard, KLEINE Marcel, GASTAMBE Maurice, *Les tribunaux spéciaux pour enfants aux États-Unis, en France, en Angleterre, en Allemagne*, Paris, 1906, IX-230 p.

10. Par exemple : *La Gazette des tribunaux* (2 mars 1906), *Le Figaro* (19 mars 1906), le *Journal des Débats* (20 mai 1907), *La Revue philanthropique*.

11. Il existe des Comités de défense dans les grandes villes françaises. Fondés à l'origine pour assurer la défense des jeunes prévenus, ils sont surtout des groupes de réflexion et de propositions sur les évolutions de la justice des mineurs.

à une nouvelle mesure, la liberté surveillée, mise en œuvre par l'agent de probation, le personnage complémentaire du magistrat. Ce modèle connaît alors une formidable expansion dans le monde occidental puisque de nombreux pays adoptent dans une grande proximité chronologique des lois inspirées par les États-Unis.

En France, un homme sert de passeur entre les continents, Édouard Julhiet. Cet « ingénieur philanthrope⁶ », qui a voyagé aux États-Unis, est invité à faire une conférence sur les tribunaux pour enfants au Musée social, le 6 février 1906⁷. Celle-ci se déroule sous la présidence du sénateur Béranger, et en présence de la plupart des acteurs du champ de la protection de l'enfance. Elle connaît un retentissement immédiat, éditée par le Musée social⁸, publiée dans la revue *L'Enfant* de H. Rollet⁹, présentée et résumée dans plusieurs journaux¹⁰. Ces quelques titres indiquent la mobilisation du monde philanthropique parisien en faveur de cette nouvelle idée. Le tribunal spécialisé, jumelé à la liberté surveillée, paraît alors être la solution aux problèmes de l'enfance coupable. À partir de cette conférence, une campagne d'opinion en faveur de la loi démarre, portée par des hommes reconnus et des associations influentes. Le groupe de pression en faveur de la loi comprend, entre autres, des hommes politiques (Béranger, Ferdinand-Dreyfus, etc.), un organisme féminin (le Conseil national des femmes françaises), des juristes, les membres du Comité de défense des enfants traduits en justice de Paris¹¹, regroupement de tous ceux qui s'intéressent à la réforme de la justice des mineurs. Ce groupe actif joue la carte de l'internationalisation en organisant

à Paris, du 29 juin au 1^{er} juillet 1911, un vaste congrès international. À cette occasion, l'ensemble du monde de la philanthropie se mobilise. Des orateurs viennent de plusieurs pays, les expériences étrangères font l'objet d'exposés, les problèmes liés à l'introduction des tribunaux pour enfants sont débattus ; un large volume, rapidement publié, reprend l'ensemble des contributions¹². L'internationalisation du débat assure aux partisans de la loi un regain de légitimité. La France, sentinelle du progrès, ne peut pas faire moins que les autres pays qui ont adopté le tribunal pour enfants, c'est le message que les congressistes veulent faire passer au gouvernement et aux parlementaires. Mais cette démonstration de force des congressistes révèle aussi leurs faiblesses. Elle a été organisée parce que les débats parlementaires semblent encalminés. La loi sur les tribunaux pour enfants risque de subir le sort de nombreux autres textes sur l'enfance perdus entre deux navettes parlementaires. Le gouvernement hésite entre différentes propositions de loi, plusieurs parlementaires s'étant emparés du sujet. Plus grave, le professeur Émile Garçon a pris position contre la loi dans une revue reconnue¹³.

Émile Garçon, professeur de droit pénal de la faculté de Paris et opposant à la loi

Émile Garçon (1851-1922) est une figure de la faculté de droit de Paris¹⁴ où il enseigne le droit criminel et la législation pénale comparée. Auteur de nombreux travaux, il publie en particulier un Code pénal annoté, qui sera mis à jour jusque dans les années 1950. Bien que spécialiste de droit comparé, il se singularise dans les débats qui nous occupent par des positions nationalistes au nom de la supériorité du droit français et de sa préservation par rapport à l'introduction d'éléments exogènes. É. Garçon devient rapidement le principal opposant à la loi sur les tribunaux pour enfants, bénéficiant du soutien de plusieurs autres professeurs tel Alfred Le Poittevin (1854-1923).

En 1911, Émile Garçon se livre donc à une critique en règle de la proposition de loi en débat au Parlement. Se proclamant porte-parole, il déclare écrire au nom de tous ceux qui craignent les effets de la loi et qui n'ont pas été consultés, en particulier les magistrats et les avocats : « C'est parce que j'ai entendu toutes ces voix que je m'enhardis dans mes propres sentiments. J'ai la conviction de parler au nom de beaucoup qui se taisent¹⁵. »

12. *Congrès international des tribunaux pour enfants. Actes du congrès, travaux préparatoires, comptes-rendus analytiques et sténographiques*, Paris, A. Davy, 1912, 688 p.

13. GARÇON Émile, « Quelques observations sur le projet de loi relatif aux tribunaux pour enfants », *Revue politique et parlementaire*, 1911, tome LXX, p. 62-88.

14. DONNEDIEU DE VABRES Henri, « Le professeur Émile Garçon (1851-1922) et l'Union internationale de droit pénal », *Revue internationale de droit pénal*, 1951, 22-1, p. 191-200.

15. GARÇON Émile, « Quelques observations sur le projet de loi relatif aux tribunaux pour enfants », *Revue politique et parlementaire*, 1911, tome LXX, p. 64.

Sa première critique se porte sur ceux qui animent la campagne en faveur de la loi et qui ont contribué à sa rédaction. Selon lui, ces hommes connaissent bien les questions d'assistance et de bienfaisance, mais sont totalement ignorants des règles de l'organisation judiciaire et de l'exercice de l'action publique. De plus, ils ne se sont pas entourés de praticiens sérieux qui auraient pu les conseiller. Ainsi, la loi dans sa version actuelle aboutit à « saboter » le Code d'instruction criminelle. Cependant, curieusement, en dehors de la question de la publicité des audiences à laquelle il tient et du respect des droits de la défense qu'il trouve négligés, le professeur consacre surtout des pages à ces deux nouveaux acteurs du tribunal pour enfants que sont l'enquêteur et le délégué à la liberté surveillée.

16. *Ibid.*, p. 71.

Concernant cette dernière mesure, qui finalement représente la principale innovation de la loi de 1912, celle à laquelle se raccrochent ses promoteurs, É. Garçon affiche son scepticisme. S'il n'a pas de reproche à faire à cette mesure du point de vue juridique, car « elle ne viole aucun principe essentiel du droit », il redoute cependant la façon dont elle peut s'appliquer¹⁶. Il craint surtout l'intrusion du délégué au sein de la famille, car celui-ci risque de rentrer en conflit avec le père en contestant ses choix éducatifs et en tentant éventuellement de l'influencer dans le domaine confessionnel. Par la liberté surveillée, c'est le père qui rentre rapidement sous le contrôle du patronage, l'employeur du délégué, et qui voit son autorité contestée. Une telle possibilité ne peut que déplaire à un juriste attaché à la préservation de la puissance paternelle. Si le père est mauvais, il faut lui retirer son enfant, mais s'il assume correctement son rôle, il ne faut surtout pas affaiblir son autorité.

La question du rapporteur lui semble encore bien plus délicate. En effet, pour lui l'enquête sociale représente une forme d'instruction, confiée à une personne privée. L'enquêteur devient une sorte de juge d'instruction, mais un juge d'instruction qui n'est pas formé, qui n'est pas contrôlé, qui n'a aucune connaissance des règles du droit public. Or ce rapporteur est lié aux milieux philanthropiques, il peut donc s'agir d'un « vieux monsieur » ou d'une « dame patronnesse ». Sa place au cœur de la procédure lui assure une place déterminante :

Je redoute le zèle passionné de certains membres de patronages, je crains leur « ardeur généreuse pour faire le bien, je tremble en songeant que sans autre information préalable que le rapporteur d'une dame charitable, la Chambre du

conseil séparera un enfant de sa famille, brisera la puissance paternelle, l'enlèvera à l'affection d'une mère¹⁷. »

Cette fois ce n'est pas l'autorité du père qui est contestée, mais celle du juge. Le magistrat professionnel tout comme le magistrat familial doivent être défendus. Les arguments développés par É. Garçon sont repris lors des débats parlementaires.

Un relais au Parlement, Paul de Beauregard

En effet, à la Chambre des députés, les 11 et 12 juillet 1911, le député Paul de Beauregard appuie les critiques exprimées par le professeur É. Garçon¹⁸. Il s'oppose à la proposition de loi initiale sur de nombreux points. Il prend la défense du juge d'instruction par rapport au parquet, ainsi que par rapport aux bénévoles (les rapporteurs), qui risquent de se substituer à lui. Il insiste sur la nécessité d'assurer une publicité relative des audiences et du jugement, qui demeure la meilleure garantie de la sauvegarde des droits de l'accusé. Surtout, il s'inquiète de l'insertion de cette loi nouvelle dans l'ensemble du système judiciaire français :

J'interviens, messieurs, parce que ce n'est pas tout d'avoir des idées justes « en matière de criminalité ; parce qu'il ne suffit pas d'être très convaincu qu'il serait bon d'apporter certaines exceptions dans le jeu de notre instruction criminelle, encore faut-il "et c'est indispensable" que, dans l'organisation d'un système particulier, on prenne les précautions nécessaires pour que ce système trouve sa place dans l'ensemble de notre organisation criminelle, sans le désorganiser, sans altérer ce qui en constitue les principes essentiels¹⁹. »

Le député veut pointer tous les détails qui apparaissent en contradiction avec l'ensemble du système judiciaire, tous les problèmes qui risquent de se poser une fois la loi votée. Ainsi, il n'accepte pas la confusion, qu'un premier projet de loi semble introduire, entre l'instruction et la poursuite en ne distinguant pas nettement les deux phases. Il craint surtout le rôle très important confié au rapporteur. Celui-ci peut être chargé de réunir les différents renseignements sur l'enfant et sa famille, ainsi que sur les conditions de l'acte délictueux. De plus, il n'est pas forcément recruté parmi les magistrats professionnels. Paul de

17. *Ibid.*, p. 83.

18. Ce point reprend en partie DUPONT-BOUCHAT Marie-Sylvie, PIERRE Éric (sous la direction de), *Enfance et Justice au XIX^e siècle*, Paris, PUF, 2001, p. 376-377.

19. Chambre des députés, séance du 12 juillet 1911. *Journal officiel, Débats, Chambre des Députés*, 13 juillet 1911, p. 2823.

20. *Ibid.*, p. 2824.

21. Nous suivons ici principalement, ROBERT Philippe, *Traité de droit des mineurs. Place et rôle dans l'évolution du droit français contemporain*, Paris, Cujas, 1969, p. 85.

22. Ces jeunes doivent passer devant la chambre du conseil du tribunal civil.

Beauregard redoute ce nouvel acteur qui possède des pouvoirs proches de ceux d'un juge d'instruction, et qui peut venir du monde de la philanthropie. Il pense ainsi que le nombre de personnes véritablement compétentes pour tenir ce rôle restera toujours insuffisant et qu'il faudra faire appel alors à des « philanthropes de deuxième zone [...], un vieux monsieur ou une bonne dame²⁰ ». Il redoute également l'absence de publicité des audiences, car celle-ci tout en offrant des garanties au justiciable, est également nécessaire pour mettre la justice à l'abri des soupçons des citoyens. Le député trouve en outre que le droit d'appel devant la Chambre du conseil est incomplet, et que les droits de la défense sont insuffisamment respectés.

Sur de nombreux points, Paul de Beauregard est suivi, et il finit d'ailleurs par voter la loi. Les modifications qu'il obtient permettent une meilleure insertion de la loi dans l'ensemble judiciaire français, mais elles représentent aussi pour les défenseurs du modèle américain, un sérieux recul.

La loi française de 1912 : une occasion manquée

Avant de continuer sur les débats post-loi, il faut présenter les nouveautés que cette loi du 22 juillet 1912 introduit dans le droit français²¹, d'autant que celles-ci sont assez éloignées des ambitions affichées par les réformateurs. Il est cependant possible d'en dénombrer au moins cinq. D'abord, l'abandon de la notion de discernement pour les mineurs de moins de 13 ans, ceux-ci sont désormais considérés comme irresponsables et ils ne peuvent plus relever d'un tribunal pénal ni se voir appliquer une mesure pénale²². Cette demande avait été faite en de nombreuses occasions depuis la fin du XIX^e siècle. Elle ne donne d'ailleurs pas lieu au moment du vote de la loi à d'importants débats, malgré quelques propositions pour ramener à 12 ans la période de présomption légale d'irresponsabilité pénale. À ce sujet, une question revient régulièrement après guerre, divisant les spécialistes : les jeunes de moins de 13 ans peuvent-ils être encore envoyés dans un établissement dirigé par l'Administration pénitentiaire ? En cas de réponse négative, l'Administration pénitentiaire devrait sans doute fermer son établissement spécialisé, l'internat approprié de Chanteloup, qui dépend de la colonie de Saint-Hilaire.

Ensuite, la loi offre à certains magistrats des possibilités de spécialisation sur les affaires de mineurs : cela est possible au niveau de l'instruction, où les mêmes juges peuvent toujours être désignés par le président du tribunal ; cela

l'est déjà beaucoup moins au niveau des juridictions où la composition de la Chambre du conseil (pour les moins de 13 ans) et du tribunal pour enfant et adolescent (pour les 13-18 ans) est amenée à changer régulièrement. C'est seulement dans les grandes villes, dotées de tribunaux de première instance composés de plusieurs chambres, qu'un début de spécialisation des juridictions peut émerger. Paris, puis Lyon, bénéficient dans l'entre-deux-guerres de tribunaux pour enfants et adolescents. Ailleurs, le tribunal pour enfants n'est le plus souvent qu'une audience spéciale, réservée aux mineurs, du tribunal correctionnel. La loi de 1912 refuse donc le juge des enfants unique et spécialisé, mais en créant des juridictions spécifiques aux mineurs, elle offre la possibilité, restreinte à quelques magistrats, de se spécialiser. L'essentiel des débats parlementaires tourne d'ailleurs autour de cette question. C'est le principal point d'achoppement et le principal changement par rapport au modèle états-unien, dont les partisans se consolent en proclamant que la spécialisation finira par s'imposer dans la pratique. En fait, la France attend 1945 pour avoir des juges des enfants spécialisés.

La liberté surveillée, directement importée d'Amérique du Nord, représente la troisième nouveauté de la loi. Ses partisans placent en elle de grands espoirs ; ils pensent que cette mesure assurera une plus grande efficacité à l'éducation correctionnelle des jeunes. Ils devront vite déchanter. La liberté surveillée dans sa forme originale, un enfant remis à sa famille, mais suivi par un délégué, n'existe quasiment pas durant l'entre-deux-guerres. Il faut dire, nous l'avons vu, que les opposants à la loi sont très méfiants à l'égard de ce délégué et aux pouvoirs qu'il pourrait s'attribuer au détriment des familles et surtout de la justice.

Quatrième point, l'apparition auprès des magistrats des rapporteurs. Les opposants à la loi se méfient encore plus de ce nouvel acteur de la justice que du délégué. Ils confondent enquête sociale et enquête de police ou de gendarmerie et craignent que le rapporteur ne prenne trop de place auprès du juge et même vienne interférer dans ses décisions. La loi reste évasive sur leurs missions exactes, et surtout sur leur recrutement. Nous savons que celui-ci sera difficile, et que, en dehors de Paris où le service social à l'enfance devient actif dès les années 29²³, les enquêtes prévues par la loi restent sommaires, si ce n'est inexistantes jusqu'au milieu des années 1930.

23. DIEBOLT Évelyne, *À l'origine de l'association Olga Spitzer. La protection de l'enfance hier et aujourd'hui. 1929-1939*, Paris, ministère de la Justice, 1993, 143 p. ; BECQUEMIN Michèle, *Protection de l'enfance, l'action de l'association Olga Spitzer 1923-2003*, Érès, 2003, 256 p.

Enfin, la loi prévoit l'abandon du caractère définitif de la décision et de la règle du dessaisissement du juge : un magistrat, devant l'évolution morale du mineur, possède désormais les moyens de modifier les mesures qu'il a prises lors de son jugement, en particulier en utilisant la liberté surveillée. Il peut ainsi suivre le mineur et adapter ses décisions au comportement du jeune.

Enfin, il faut en tout dernier lieu noter la place importante accordée par la loi au monde de la philanthropie, institutions charitables, sociétés de patronage, etc. Le Comité de défense des enfants traduits en justice est obligatoirement informé de l'ouverture d'une instruction contre les mineurs ; les fonctions de rapporteur et de délégué à la liberté surveillée peuvent être assumées par des membres des associations charitables. La loi de 1912 repose sur l'idée d'une collaboration indispensable entre les magistrats et le monde philanthropique de la protection de l'enfance. Il faut dire que ce monde très organisé et puissant, au moins dans les grandes villes, a joué un rôle actif dans la campagne qui a précédé le vote, et dans la conception de la loi. Il s'est montré particulièrement efficace comme groupe de pression auprès des parlementaires. Malgré les renoncements de la loi, ses promoteurs pensent avoir gardé la main.

DE L'ESPOIR AU DÉSENCHANTEMENT

En dépit des nombreux amendements parlementaires, les analyses des réformateurs, au lendemain du vote de la loi, demeurent plutôt optimistes. Comités de défense des enfants traduits en justice et sociétés de patronage sont ravis de voir leur rôle reconnu explicitement par un texte, dont ils pensent pouvoir contribuer à la bonne exécution en collaborant avec les magistrats. Le Conseil national des femmes françaises émet un vœu pour que d'une part des femmes soient désignées comme enquêteurs et déléguées à la liberté surveillée et que, d'autre part, « une direction féminine » soit organisée dans les établissements privés et publics accueillant des jeunes de moins de 13 ans²⁴. Le Conseil souhaite aussi que les femmes participent au patronage des jeunes de 13 à 18 ans. Aux yeux des réformateurs, même imparfaite, la loi offre des possibilités d'action, elle permet une réponse adaptée à chaque cas individuel. Leurs espoirs sont rapidement déçus. La loi de 1912, contrairement aux souhaits de nombreux intervenants des débats, n'est pas le point de départ d'un mouvement de refonte de la justice des mineurs dans son ensemble. Elle n'est pas accompagnée, par exemple, d'une réforme de l'Administration en charge des jeunes. Alors qu'en

24. Ce vœu est formulé lors des travaux de la section de législation réunie au Musée social le 30 janvier 1913, puis adopté à l'unanimité lors de l'assemblée générale du Conseil. Il fait suite à un rapport de M^{me} Compain, inspectrice à l'Union française de sauvetage de l'enfance, un des grands patronages parisiens. *Revue pénitentiaire et de Droit pénal*, « Revue du patronage et des institutions préventives. Conseil Central, séance du 11 février 1913 », avril 1913, n° 4, p. 546.

Belgique, qui vote aussi en 1912 une loi sur les tribunaux pour enfants, est mis en place, au sein du ministère de la Justice, un Office de protection de l'enfance et que plusieurs pays semblent suivre cette voie, la France continue à confier les jeunes envoyés en correction à l'Administration pénitentiaire. Fin 1912, Casabianca, un des magistrats les plus impliqués dans les campagnes en faveur de la loi, évoque devant le Comité de défense des enfants traduits en justice de Paris un projet d'Office national français copié sur le modèle belge, mais ce projet ne voit jamais le jour²⁵. L'Administration pénitentiaire continue donc d'assurer la surveillance et la garde de très nombreux jeunes, soit dans ses établissements propres, les colonies publiques, soit dans quelques rares établissements privés placés sous son contrôle. Nombreux sont encore ceux qui séjournent en prison²⁶. Il n'existe pas jusqu'en octobre 1945, avec la fondation de la direction de l'Éducation surveillée, une administration spécifique réservée aux jeunes. Par conséquent, les fonctionnaires des grandes colonies publiques de filles ou de garçons (Aniane, Saint-Maurice, Saint-Hilaire, etc.) sont purement et simplement des gardiens de prisons, soumis aux règles de recrutement et d'avancement du personnel pénitentiaire. Il n'existe pas de spécialisation possible du personnel affecté aux établissements pour jeunes.

Si la loi de 1912 ne s'annonce pas comme le point de départ d'un mouvement général de réforme, il faut aussi noter qu'elle est rapidement remise en cause. Le cœur même de la loi est menacé par de multiples critiques. Un premier signe montre les difficultés de sa mise en œuvre, le temps nécessaire à la rédaction de son décret d'application, confiée à Henri Rollet. Ce texte est indispensable pour que la loi puisse s'appliquer, or il faut près de deux ans pour qu'il soit rédigé. Ce délai rend compte des difficultés pratiques à résoudre, mais peut-être aussi d'un manque d'implication du pouvoir politique ou encore de conflits au sein de la magistrature. Et pourtant, Louis Barthou, le garde des Sceaux, devant le Comité de défense des enfants traduits en justice de Paris, promet, en janvier 1913, de « hâter la promulgation » de ce décret²⁷. Cependant, le décret promulgué, début 1914, rien n'est réglé.

Dès 1913, il est possible d'observer un mouvement hostile à la loi. Lors de l'assemblée générale du Comité de défense des enfants traduits en justice de Marseille, le 21 avril 1913, le secrétaire général Jauffret consacre un développement à l'analyse de la loi et, surtout, il s'applique à la défendre contre « les critiques de M. le procureur général Loubat²⁸ ». Il existe en 1913 de manière

25. *Revue pénitentiaire et de Droit pénal*, « Revue du patronage et des institutions préventives. Comité de défense des enfants traduits en justice, séance du 11 décembre 1912 », mars 1913, n° 3, p. 391.

26. YVOREL Élise, *Les enfants de l'ombre. La vie quotidienne des jeunes détenus en France*, Rennes, PUR, 2007, 356 p.

27. *Revue pénitentiaire et de Droit pénal*, « Revue du patronage et des institutions préventives. Comité de défense des enfants traduits en justice, séance du 29 janvier 1913 », mars 1913, n° 3, p. 393.

28. *Revue pénitentiaire et de Droit pénal*, « Revue du patronage et des institutions préventives. Chronique du patronage. Comité de défense des enfants traduits en justice de Marseille », avril-juin 1913, n° 4-6, p. 804.

encore sourde un conflit entre ceux qui soutiennent la loi, malgré ses imperfections, et ceux qui lui portent des critiques de plus en plus dures. Les positions respectives sont parfois difficiles à saisir, car il existe des recompositions depuis la fin des débats parlementaires. Parmi ceux qui restent fidèles à la loi, nous pouvons mentionner Julhiet, mais qui n'appartenant pas au monde des juristes s'intéresse désormais surtout aux développements internationaux de la protection de l'enfance, Marcel Nast, professeur de droit à Nancy et Marcel Kleine, avocat à la cour d'appel de Paris, qui publient, avant même la rédaction du règlement d'administration publique de la loi, un manuel des tribunaux pour enfants²⁹, un petit livre qui a pour objectif d'expliquer la loi avec laquelle devront se familiariser les magistrats, les membres du barreau, mais aussi les milieux de la protection de l'enfance. Et puis surtout, l'avocat général Casabianda, qui dirige pendant plusieurs années la *Revue des tribunaux pour enfants*, dans laquelle se trouvent de nombreux plaidoyers en faveur d'une véritable spécialisation des juges. Couvant depuis le vote de la loi, la grande dispute éclate lors des séances de la Société générale des prisons du début de l'année 1914³⁰.

La revanche des juristes

En effet, en 1914, les attaques contre la loi, ainsi que contre certains de ses promoteurs, deviennent plus frontales. Il existe alors une véritable revanche des juristes qui n'hésitent pas à mobiliser dans leurs rangs d'anciens partisans de la loi. Les professeurs de droit de Paris et certains hauts magistrats hostiles à la loi n'ont pas désarmé depuis le vote de juillet 1912.

La Société générale des prisons consacre sa séance du 21 janvier 1914 à l'étude de la mise en application de la loi³¹. L'enjeu est tellement important que la salle est pleine et qu'il faut refuser du monde. Un rapport a été confié à Paul Kahn. Cet avocat, membre de nombreuses œuvres, est un ancien partisan de la loi. Or il développe désormais un discours très hostile au texte. Plusieurs arguments nous sont désormais connus. Pour lui, la loi s'oppose à certains « principes directeurs du droit français ». Elle complique sans utilité la procédure pénale et n'apporte aucune solution au traitement de la jeunesse délinquante. Enfin, l'ancien système judiciaire ayant été aboli, il craint qu'il ne soit plus possible de poursuivre les mineurs. Dans la ligne de Garçon, il critique l'absence de publicité des séances, ainsi que les incertitudes sur le rapporteur, dont il souhaiterait que la fonction

29. KLEINE Marcel et NAST Marcel, *Code manuel des tribunaux pour enfants*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1913.

30. Sur cette Société, KALUSZYNSKI Martine, « Réformer la société. Les hommes de la société générale des prisons, 1877-1900 », *Genèses*, 1997, n° 28, p. 76-94.

31. *Revue pénitentiaire et de Droit Pénal*, 38^e année, n° 1-2, janvier-février 1914.

soit assurée par des magistrats ou d'anciens magistrats, ou faute de mieux par des instituteurs publics ou privés, des fonctionnaires, des inspecteurs du travail, etc.³², mais aussi dans les petits tribunaux par des maires, gardes champêtres et gendarmes. En ce qui concerne les délégués à la liberté surveillée, il faudra veiller à la qualité de leur recrutement car leur tâche est écrasante. Ces délégués, toujours dépendants du tribunal, devront allier moralité, expérience de l'enfance et neutralité religieuse³³. Ces critiques globales formulées, il dresse un inventaire de tous les dysfonctionnements qu'il faut attendre du texte. Ce rapport de 46 pages passe en revue tous les défauts de la loi et la longueur du document indique qu'ils sont nombreux. Bien évidemment, Kahn affirme en conclusion qu'il a fait ce travail car il souhaite le succès de la loi. Il note cependant qu'il a déjà été accusé d'être un « entrepreneur de démolition³⁴ ».

La parole est alors donnée à Ferdinand-Dreyfus, le principal porteur de la loi au Sénat. Il commence son intervention par un trait d'humour : « Monsieur le Président, je vous remercie de donner la parole à l'accusé³⁵. » Ferdinand-Dreyfus a parfaitement compris un des enjeux sous-jacents de ces débats : la mise en accusation par les professeurs de droit du Parlement et de sa façon de produire les lois. Les professeurs affichent un grand mépris pour le travail législatif mal maîtrisé, souvent influencé par le contexte politique et social, fruit de compromis entre les forces partisans. Ferdinand-Dreyfus l'affirme d'ailleurs d'emblée : « en quelques mots, je voudrais plaider les circonstances atténuantes en faveur de ce pauvre Parlement³⁶ ». Il admet bien volontiers que la loi est le résultat de transactions, mais il argumente que celles-ci étaient indispensables pour obtenir une majorité. Il défend la position des hommes politiques, qui agissent pour résoudre les problèmes sociaux. Et il précise que si rien n'avait été fait « on continuerait à assister les bras croisés à la montée de la criminalité juvénile et à la faillite de la répression correctionnelle en France³⁷ ». Il se moque même, mais avec précaution, des jurisconsultes, des professeurs de la faculté de droit de Paris, « qui ont l'œil ouvert, très ouvert sur la place du Panthéon³⁸ ». Sans reprendre les points de détail, Ferdinand-Dreyfus rappelle les trois points essentiels de la loi : l'absence de peine pour les moins de 13 ans, les tribunaux et juges spécialisés, la liberté surveillée, qui n'est pas « une idée juridique » mais une « idée sociale ». Il insiste sur la nécessaire spécialisation des juges, un point d'opposition avec les professeurs et les hauts magistrats, et appelle au recrutement de magistrats psychologues et éducateurs « qui ne se contentent pas d'appliquer des pénalités tarifées, mais qui cherchent

32. En fait Paul Kahn ne fait pas bien la différence entre une enquête sociale et une commission rogatoire confiée à la gendarmerie.

33. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas P. Kahn d'affirmer, sous les applaudissements de la Société des prisons, que le délégué pourra profiter de l'enseignement de la religion pour essayer de moraliser les jeunes : « On n'a, malgré tout, rien trouvé de mieux que l'éducation religieuse pour élever l'enfant, et les belles croyances de notre jeune âge – à quelque religion que nous appartenions, elles sont toutes respectables – n'ont pas été remplacées par les tableaux de morale par l'exemple, bien qu'ils soient signés du nom d'un inspecteur général de l'instruction publique. » *Ibid.*, p. 109.

34. *Ibid.*, p. 117.

35. *Ibid.*, p. 117.

36. *Ibid.*, p. 120.

37. *Ibid.*, p. 120.

38. *Ibid.*, p. 122.

39. *Ibid.*, p. 121.

40. *Ibid.*, p. 125.

41. *Revue pénitentiaire et de Droit Pénal*, 38^e année. n° 5, mai 1914, p. 539.

pour chaque espèce, c'est-à-dire pour chaque petit être souffrant, la mesure de correction ou de préservation appropriée et efficace³⁹ ». Ce texte est directement une réponse aux professeurs de droit, presque même une provocation dans la définition des attributs de ce nouveau magistrat, psychologue et éducateur, ou encore dans l'idée d'une justice assumant une fonction sociale. Pour conclure, Ferdinand-Dreyfus lance un appel à tous ceux qui souhaitent faire vivre cette loi, qui bien qu'imparfaite juridiquement et sur des points de détail, doit s'appliquer car elle est socialement utile.

La séance se termine par un débat où s'affrontent partisans et adversaires de la loi. Marcel Nast, professeur de droit à la faculté de Nancy, prend une position rare parmi ses congénères en défendant la loi. Pour lui, même si la loi est imparfaite, la pratique résoudra les difficultés. Il dénonce surtout la nouvelle mode qui fait attaquer toute loi nouvelle. Il trouve inutile de faire jouer toutes les armes juridiques pour détruire toutes réformes⁴⁰. Il demande enfin à ce que disparaisse tout formalisme « devant une œuvre aussi poignante que celle de la lutte contre la criminalité ».

Science juridique contre intempérance parlementaire

Lors de la séance du 22 avril 1914, durant laquelle la loi de 1912, n'est pas à l'ordre du jour, Ferdinand-Dreyfus souhaite reprendre la discussion car il estime que ses paroles ont été « incriminées⁴¹ ». Il se lance, avec un ton beaucoup plus libre que lors de la séance précédente, dans un plaidoyer pour demander la possibilité de modifier et d'assouplir le droit en fonction de l'objet sur lequel il porte, ici « la préservation ou la réformation individuelle de l'enfant ». Il regrette que la France soit en retard dans ce domaine. Pour lui, la loi de 1912 est restée bien prudente même s'il a bien fallu toucher à quelques dogmes : l'irresponsabilité des mineurs de 13 ans, l'idée d'une pénalité fixe, le principe d'une publicité absolue des débats, l'organisation de la collaboration des patronages et de la magistrature. Il proclame sur un ton humoristique que la Société générale des prisons s'est érigée en tribunal spécial « pour juger les législateurs incompetents ». Mais il demande aussi à relever de la liberté surveillée à condition que soit nommés pour délégués les deux plus grands pourfendeurs de la loi, les professeurs Garçon et Le Poittevin. Il conclut, toujours sur un ton léger : « Nous ferons, j'en suis sûr, très bon ménage. Ils me feront pénétrer les arcanes

du droit pénal. Je causerai avec eux de la psychologie infantine et du droit social de l'enfant⁴². » Il est difficile d'affirmer plus clairement ses positions.

Lors de la même séance, le professeur Garçon se décide enfin à prendre la parole abandonnant le rôle d'observateur qu'il occupe depuis le début des débats en janvier. Il est vrai qu'il a trouvé des porte-parole qui défendent ses idées. Habilement, il déclare ne pas être « un détracteur irrécyclable des tribunaux d'enfants », ce que tout son discours infirme immédiatement. Pour lui, les espérances des partisans de la loi sont des « illusions » qu'il se refuse à partager. Ne voulant pas trop entrer dans les différents détails de la loi, ce qu'il fait pourtant à la fin de son intervention, il énonce surtout des principes généraux. Il défend l'idée d'un « nationalisme juridique⁴³ », qui lui fait repousser l'argument de l'exemple américain comme tout modèle étranger. Pour lui, il faut retourner aux traditions et aux principes du droit français et réagir contre toutes les importations juridiques extérieures. Alors que la France a longtemps servi de modèle, « pourquoi irions-nous [écrit-il] donc maintenant chercher ailleurs, chez des peuples qui n'ont ni notre passé, ni notre vieille civilisation, des institutions étrangères à nos coutumes et à nos mœurs, et qui répugnent à notre caractère national⁴⁴? » Selon lui, les tribunaux pour enfants et la liberté surveillée ne correspondent pas aux mœurs françaises, aux principes juridiques et aux traditions nationales. Parti dans cette veine nationaliste, É. Garçon renvoie les États-Unis à leur sauvagerie :

Notre pays qui a fait tant et de si généreux efforts pour le sauvetage de « l'enfance malheureuse et coupable, le pays qui a pris dans cette voie tant d'initiatives généreuses et fécondes, le pays qui a créé Mettray et fait la loi de 1850, n'a à recevoir de leçons de personne. Ce n'est pas à lui qu'il appartient d'aller chercher ses modèles chez les Hurons ou les Iroquois. Notre œuvre est assez belle pour que nous ayons la fierté et c'est en perfectionnant nos propres institutions que nous marcherons dans la voie du progrès pratique et fécond⁴⁵. »

L'argument du modèle américain repoussé, Garçon s'en prend ensuite, au nom de la doctrine juridique classique, à l'idée de loi sociale. Posture qu'il revendique :

Non seulement, ô honte ! Je défends la doctrine classique, mais j'ai l'audace « de ne pas admirer de confiance une « loi sociale ». C'est-à-dire, je le sens bien, que me voilà rangé parmi les bourgeois les plus obtus, les réactionnaires

42. *Ibid.*, p. 541.

43. *Ibid.*, p. 548.

44. *Ibid.*, p. 549.

45. *Ibid.*, p. 549. Notons que contrairement à ce qu'écrit Émile Garçon, le fondateur de Mettray, F.-A. Demetz, s'est largement inspiré, pour ouvrir sa colonie, d'établissements qu'il a visités en Europe comme aux États-Unis.

les plus rétrogrades, probablement même les cléricaux les plus pervers. Eh bien, j'en braverai l'opprobre⁴⁶ ! »

46. *Ibid.*, p. 549.

47. *Ibid.*, p. 556.

Il s'en prend ensuite au travail des parlementaires, critiquant ce qu'il nomme « *une intempérance* » ou « *une débauche* » législative, fruit d'une initiative parlementaire mal maîtrisée, d'une procédure délibérative mal contrôlée et d'un travail en commission inefficace. Pour lui, il faut donner plus de place au Conseil d'État et le gouvernement doit faire le tri dans les lois. C'est bien évidemment le caractère parlementaire du régime qui est en cause et la place revendiquée pour le Conseil d'État laisse, peut-être, percer une légère nostalgie pour le Second Empire.

Sa dernière cible est le monde des philanthropes et des réformateurs de la justice, tous ceux qui ont impressionné le gouvernement par leur agitation, leur propagande, leurs « *discussions de sociétés savantes* » et leurs congrès :

Messieurs, je crois avoir donné jusqu'ici les raisons réelles et profondes des « imperfections de la loi sur les tribunaux pour enfants. Elle est imparfaite parce qu'elle a été inspirée et rédigée par des philanthropes, dont les excellentes intentions sont hors de doute, mais qui étaient plus des philanthropes que des juristes ; parce qu'elle porte les traces de conceptions multiples, différentes et même contradictoires, entre lesquelles il eût fallu choisir et qu'on a cherché à concilier, parce que surtout c'est une loi de façade, et qu'on n'a rien prévu ni rien préparé pour en assurer l'exécution⁴⁷. »

Plusieurs autres séances de la Société générale des prisons sont encore consacrées à la loi de 1912, mais sans apporter d'éléments nouveaux.

CONCLUSIONS

Ces débats opposent d'abord deux mondes : celui des professeurs de droit et des hauts magistrats à celui des parlementaires et des réformateurs sociaux, unis dans une volonté commune d'action sociale. Chacun a sa logique. Nul doute que les premiers, forts de leur science juridique et de leur savoir, affichent une certaine suffisance envers les autres. Ils défendent l'idée d'une certaine pureté du droit, d'un droit surplombant la société et qui se dégrade par l'introduction d'éléments extérieurs ou par la prise en compte des questions sociales ou encore de la conjoncture. Pour eux, le droit doit rester une affaire de spécialistes et le

pouvoir accordé aux parlementaires de remodeler ce droit à leur guise, sans contrôle, sans intervention de spécialistes leur semble inacceptable. À la légitimité électorale, ils opposent la légitimité de l'expertise. Au travail parlementaire désordonné, ils opposent le sérieux de l'étude livresque. Un cumul de voix n'a jamais fait un juriste. Un conseiller d'État sera toujours meilleur juriste qu'un élu. Le mépris affiché à l'égard des hommes d'œuvre est encore plus grand. Dans le langage des professeurs, le mot philanthrope devient presque une insulte et renvoie souvent à une mièvrerie dangereuse et toujours à une totale incompétence juridique, bien que de nombreux philanthropes possèdent une formation juridique. Cette fois la raison s'oppose à la sensibilité et le travail solitaire et réfléchi à l'excitation des congrès et de la tribune. Il ne faudrait cependant pas généraliser cette attitude à l'ensemble des professeurs de droit et des hauts magistrats. Plusieurs professeurs des facultés, de province il est vrai, se déclarent en faveur à la loi, mais ils n'ont pas le prestige des parisiens.

Ces prises de position des grands professeurs parisiens affaiblissent-elles la portée de la loi, qui est finalement très mal appliquée pendant l'entre-deux-guerres? Incontestablement. Il ne faudrait cependant pas en exagérer les effets, car d'autres éléments y contribuent tout aussi largement. La guerre joue bien sûr un rôle important, en faisant disparaître plusieurs partisans de la réforme, tant dans le monde philanthropique que parmi la magistrature privée de ses classes d'âge les plus jeunes. Son plus grand défenseur, Ferdinand-Dreyfus s'éteint en 1915. Il ne pourra plus répondre aux opposants à la loi qui reprennent leur offensive après le conflit. La guerre contribue aussi à endetter l'État, qui se montre ensuite très parcimonieux dans ses budgets consacrés à la Justice. Faute d'argent, toute réforme devient impossible. Il faut aussi tenir compte d'une montée des attitudes répressives à l'égard des jeunes. Celles-ci déjà visibles avant guerre, même au sein du monde des réformateurs, tendent à s'épanouir au lendemain de la guerre dans un mouvement de remise en ordre de la société. En témoigne la très répressive loi de 1921 sur le vagabondage et la débauche des jeunes, mais aussi un recours fréquent par les tribunaux aux peines (prison ou amende) au détriment des mesures considérées comme plus éducatives, spécifiquement réservées aux mineurs⁴⁸.

Si ces données économiques et sociales s'avèrent déterminantes dans le fonctionnement, ou plutôt les dysfonctionnements, de la justice des mineurs, il ne faut cependant pas négliger *a contrario* le rôle des professeurs parisiens. Leurs critiques de la loi ont sapé de nombreux espoirs placés dans la réforme. Elles

48. PIERRE Éric, « La pratique judiciaire contre les théories pénales. L'exemple du tribunal pour enfants et adolescents d'Angers (1914-1944) », dans CARON Jean-Claude, STORA-LAMARRE Annie, YVOREL Jean-Jacques, *Les âmes mal nées*, Presses universitaires de Franche-Comté, 2008, p. 355-365.

ont surtout contribué à forger une certaine indifférence du monde judiciaire à l'égard de la justice des jeunes. Durant presque tout l'entre-deux-guerres, un large désintérêt pour les affaires de mineurs règne parmi les magistrats. En dehors de quelques figures médiatiques, mais assez marginales, peu d'entre eux travaillent sur ces questions. Il faut atteindre le milieu des années 1930 pour que des magistrats se ressaisissent de ce domaine de la justice.