

LA LOI
SUR
LA PROTECTION DE L'ENFANCE

DEVANT LE SÉNAT

(Deuxième article.)

IV

Il nous semble intéressant, avant d'entreprendre l'étude de la discussion de la loi à la tribune du Sénat, de jeter une vue d'ensemble sur les législations étrangères relatives à l'enfance, dont il a été tant parlé au débat. L'Angleterre, toujours pratique, les États-Unis, où l'initiative individuelle trouve de si larges débouchés, ont fourni ample matière à études et à comparaisons. Des tentatives intéressantes ont eu lieu dans la plupart des pays européens ; et nous ne pouvons ici les passer sous silence, car ce serait négliger volontairement un des côtés les plus attachants du sujet.

Il faut d'ailleurs rendre cette justice à la Commission du Sénat, en particulier, à son rapporteur, M. Théophile Roussel, qu'ils ont tenu à s'entourer de tous les documents propres à élucider la question. Le troisième volume de l'*Enquête sénatoriale* est, sous ce rapport, une œuvre des plus nouvelles. Il contient des documents de toute nature, lois, décrets, règlements, statistiques, communiqués par les Gouvernements étrangers sur la protection de l'enfance. Dans la note introductive, l'éminent rapporteur fait remarquer que la loi élaborée par la Commission n'est pas le résultat de conceptions *à priori*, mais d'études comparées, approfondies, et que toutes les dispositions du projet de loi sont

pour ainsi dire, en germe dans les différentes législations qui, chez les divers peuples d'Europe et d'Amérique, ont déjà donné de si féconds résultats.

Il nous faut donc jeter un coup d'œil sur cette partie de l'Enquête et signaler quelques-unes des idées générales ou des institutions remarquables qui existent dans les autres pays et qui peuvent guider le législateur français dans sa tentative actuelle.

Il est à remarquer, d'abord, que les documents publiés dans l'Enquête établissent que l'accroissement de la criminalité dans le jeune âge n'est pas un fait particulier à la France. « L'Angleterre s'est sentie menacée plus tôt que nous par le progrès des classes « dangereuses », qu'elle a vu suivre comme une ombre sinistre, les développements de sa grande industrie. On trouve également, dans les documents sur les États-Unis d'Amérique, les marques de l'effroi avec lequel cette société jeune et si hardie a constaté, de son côté, les progrès de l'esprit criminel dans ses nouvelles générations, malgré la multiplication des écoles et malgré les progrès de l'instruction. On verra enfin l'Allemagne en proie naguère aux mêmes alarmes, et la Suisse, cette patrie des vieilles vertus républicaines, reconnaissant elle-même avec douleur la profonde atteinte portée à la valeur morale d'une partie des générations nouvelles par les développements de l'industrie moderne et par l'ivrognerie » (1).

Le mal est donc général : tous les peuples se sont mis à l'œuvre et, chose singulière ! c'est la France qui donna le signal des réformes à accomplir et c'est cette même France qui se trouve aujourd'hui dépassée dans les progrès réalisés par les peuples étrangers.

La loi du 5 août 1850 sur l'éducation correctionnelle et le patronage des jeunes détenus, loi due à l'initiative personnelle du prince Louis-Napoléon, avait fait un pas remarquable dans la voie des mesures qui tendent à améliorer les conditions de la vie sociale par l'éducation.

Mais nous avons eu tort de nous arrêter là : la loi de 1850 n'était qu'une loi de répression ; elle ne donnait de moyens d'action que sur les jeunes gens des deux sexes *condamnés* ou *acquittés* en vertu des articles 66 et 67 du Code pénal. Il eût fallu compléter cette loi répressive par une série de mesures

(1) Rapport sur l'Enquête sénatoriale, t. I. Introduction.

préventives. Nous sommes malheureusement restés stationnaires, pendant qu'autour de nous les peuples étrangers organisaient résolument la prévention.

C'est en se plaçant au point de vue préventif que les Anglais, par les deux actes du 10 août 1866, ont organisé l'éducation de la jeunesse abandonnée et ont imposé à ces « Arabes des rues », comme ils les appellent, une série de mesures propres à les soustraire à la contagion du vice. Les résultats parlent d'eux-mêmes : en 1865, avec 24,600,000 habitants environ, l'Angleterre comptait 9,640 condamnations de mineurs de 16 ans; en 1881, avec plus de 27,500,000 habitants, elle ne comptait plus que 5,433 condamnations.

Le système anglais se résume en quelques idées simples : 1° il donne aide et protection à tout enfant abandonné ; 2° il protège l'enfant en lui évitant la dégradation d'une condamnation pour une première faute ; 3° au lieu de faire passer l'enfant en jugement, on le confie aux *Écoles Industrielles (Industrial Schools)*, — établissements préventifs par excellence, où l'on s'occupe d'élever l'enfant ; 4° ces établissements dus à l'initiative de la charité privée, reçoivent néanmoins des subventions larges de l'État, qui paye une certaine somme par tête d'enfant ; 5° ces établissements sont soumis au contrôle de l'État, en ce sens qu'ils ne peuvent être fondés qu'avec l'autorisation de l'autorité supérieure : c'est ce qu'on appelle les établissements *certified*. — A côté de ces établissements spéciaux de prévention qui nous manquent en France et auxquels, seule, a suppléé jusqu'à présent la charité privée, les Anglais ont également pour les mineurs endurcis et condamnés des *Écoles de réforme (Reformatory Schools)*, créées par l'acte de 1854 et qui correspondent à nos Colonies pénitentiaires et correctionnelles instituées par la loi du 5 août 1850. Ajoutons encore, sur l'ensemble de ce système, que le caractère propre de l'école industrielle ne réside pas dans l'enseignement industriel que les enfants y reçoivent. « Son principe essentiel, duquel sa puissance dérive, consiste dans le pouvoir qu'elle reçoit de la loi, de détenir les enfants nonobstant leurs parents et sans avoir à s'inquiéter de la puissance paternelle. » L'école industrielle est une maison d'éducation et d'apprentissage industriel avec *droit de garde* sur la personne de l'enfant. Ce principe est le même que celui qui avait été inscrit par l'État de New-York dans une loi du 12 avril 1853. C'est ce

même principe que la Prusse a proclamé dans la loi du 13 mars 1878 sous le nom d'*Éducation forcée (Zwangserziehung)*.

A l'heure actuelle, une vaste enquête, prescrite en octobre 1880 par le Ministère de l'Intérieur britannique, se poursuit, auprès de tous les magistrats de police, pour savoir quelles améliorations doivent être introduites dans les actes de 1866. Quoi qu'il en soit, l'expérience tentée en Angleterre au moyen des *Certified Industrial Schools* a tout lieu de nous encourager à créer des maisons préventives. La dernière statistique de la *Reformatory and Refuge Union* qui est placée sous le patronage du prince de Galles, montre, en effet, que près de 80 0/0 des enfants reçus dans les écoles industrielles se conduisaient encore bien trois années après leur sortie.

La Suisse et la Belgique ne sont pas aussi avancées que l'Angleterre dans la voie de la protection de l'enfance. En Suisse, un grand obstacle est la diversité des lois ; chaque canton a ses établissements spéciaux ; il n'y a pas uniformité dans la législation qui les régit. On trouve en Suisse, au point de vue qui nous occupe, des *Maisons de Salut*, qui reçoivent l'enfant en général jusqu'à 10 ans (canton du Tessin), ou 12 ans (canton de Zurich), selon l'âge au-dessous duquel les lois cantonales n'admettent pas qu'on puisse imputer à un enfant la responsabilité pénale de ses actes. Ces maisons de salut sont, pour ainsi dire, des maisons de correction où l'assistance privée s'allie à l'assistance officielle pour le bien de l'enfant. Mais l'échec de l'éducation préventive en Suisse provient de ce que les parents peuvent, comme en France, retirer l'enfant si leur intérêt les y pousse. On a bien essayé, comme chez nous, de faire signer des contrats au père ; mais les tribunaux suisses, en l'absence d'un texte de loi, sont obligés de décider que « l'enfant appartient au père ».

La Belgique, sur ce dernier point, est mieux armée que nous pour mener à bien l'œuvre de l'éducation ; car l'article 8 de la loi du 6 mars 1866 donne à l'administration le droit de retenir jusqu'à l'époque où ils auront accompli leur vingtième année les mendiants et vagabonds placés dans les *Écoles de réforme*. Les établissements, souvent cités, de Beernem pour les filles et de Ruysselede pour les garçons, contiennent un double élément de population : une partie des pensionnaires se compose d'enfants

abandonnés ou délaissés, que la loi belge du 3 avril 1848 défend d'envoyer dans les dépôts de mendicité ou les maisons de correction qui seules existaient alors; l'autre partie comprend les enfants envoyés à la suite d'une condamnation prononcée en vertu de l'article 66 du Code pénal. Le grand tort de ces établissements est donc de confondre ces deux classes d'enfants que la théorie et la pratique commandent absolument de séparer. La dernière loi belge sur cette matière est la loi du 6 mars 1866, dont le point capital est un véritable droit de garde donné au Gouvernement sur les jeunes vagabonds et mendiants, ainsi que sur les enfants délaissés, indépendamment de tout recours à l'article 66 du Code pénal.

En Hollande, c'est à la charité privée qu'est confiée l'œuvre d'assistance qui se restreint d'ailleurs aux orphelins. La loi organique du 20 juin 1854, modifiée par la loi du 1^{er} juin 1870, porte dans son article 20 : « L'assistance des pauvres est abandonnée aux institutions ecclésiastiques et privées. L'État n'intervient (art. 21) que lorsqu'il est prouvé qu'aucune institution privée ne peut ou ne veut se charger d'un malheureux. » Les établissements de bienfaisance ne prennent, sauf de très rares exceptions, que des orphelins de père et de mère. Toutes les autres catégories des enfants, les maltraités, les abandonnés, les délaissés, restent en dehors de ces établissements. Vis-à-vis d'eux, néanmoins, le système des secours à domicile et des placements dans des familles par les soins des administrations des Hospices est fréquemment employé. Mais aucune œuvre générale n'existe en leur faveur.

Dans les orphelinats dont le plus grand est l'orphelinat d'Amsterdam (*Stads bestedelingen*), les enfants sont admis en général depuis trois ans jusqu'à quatorze ans. Beaucoup d'entre eux qui ont vis-à-vis du pouvoir civil une indépendance absolue, qui ne sont soumis à aucun contrôle administratif ou financier, les gardent jusqu'à 23 ans, âge de la majorité néerlandaise.

La loi n'a donc pas été obligée de s'occuper de la question des retraits d'enfants; mais, dans les cas où il existe des parents, les orphelinats n'ont jamais fait entendre de plaintes. Nous devons admirer, en Hollande, cette œuvre des orphelins qui a une extension et un fonctionnement admirables, tout en regret-

tant que la charité privée tende à se confiner dans l'assistance de cette classe d'enfants.

La loi néerlandaise commence d'ailleurs à se préoccuper de la question, et le nouveau Code pénal, voté le 3 mars 1881, se conformant à la récente législation de la Prusse et de l'Allemagne, ne craint pas de prononcer, dans certains cas, la déchéance de la puissance paternelle qui repose d'ailleurs, en Hollande, sur les mêmes principes qu'en France. L'article 30 du nouveau Code pénal prononce la déchéance de la puissance paternelle contre les parents ou tuteurs qui, *dolo malo*, font participer un mineur soumis à leur puissance, à un délit quelconque et contre les parents ou tuteurs qui, au préjudice d'un mineur soumis à leur puissance commettent certains délits (fausification des actes de l'état civil, attentats aux mœurs, attentats à la liberté et à la vie, mauvais traitements, coups et blessures). La Hollande arrive donc peu à peu à sentir la nécessité d'une protection légale à donner à l'enfance délaissée et maltraitée.

Déjà la Prusse, avant la Hollande, sous la pression de nécessités sociales, a révisé aussi ses lois pénales relatives aux mineurs, et a jugé nécessaire de substituer pour eux, aux mesures anciennes de répression, des mesures de protection et d'éducation.

Dans le nouveau Code préparé pour les États du Nord de l'Allemagne et dont une loi du 6 mai 1871 a fait le *Code pénal* de l'empire d'Allemagne, l'article 55 a interdit de poursuivre devant aucune juridiction pénale tout enfant de moins de douze ans qui a commis *une action punissable*; il a décidé, en même temps, qu'il serait pris des mesures en vue de sa réformation et de sa surveillance et que, sur la décision du *tribunal de tutelle*, son placement dans un établissement d'éducation ou de réforme pourrait être ordonné. La loi du 5 juillet 1875 est venue organiser cette autorité tutélaire (tribunal de tutelle et conseil des orphelins), non seulement en faveur des orphelins, mais en faveur de tous les mineurs qui, pour une cause quelconque, ne sont pas soumis à la puissance paternelle ou doivent lui être soustraits. Enfin, la loi du 13 mars 1878 a institué le régime de l'éducation forcée pour tous les enfants ayant commis *une action punissable* et que le nouveau Code a soustraits aux peines répressives. Les fonctions des tribunaux de tutelle sont remplies par des juges uniques, à partir du 1^{er} octobre 1879,

c'est-à-dire par les juges de paix (*Amtsrichter*). Le système d'éducation, aux termes de la loi, est, ou le placement dans des établissements publics ou privés (autorisés), ou le placement dans des familles nourricières. Toutes les décisions du tribunal de tutelle sont soumises à l'approbation du conseil provincial. L'éducation forcée prend fin à 16 ans et exceptionnellement à 18 ans : c'est là, croyons-nous, un reproche qu'il faut adresser à la loi allemande, comme à la loi anglaise, et que prévoit le projet soumis au Sénat en ce qu'il conduit l'œuvre de l'éducation jusqu'à la majorité de l'enfant. Enfin, pour continuer aux enfants délaissés les soins qui leur sont nécessaires après leur sortie de l'établissement, un arrêté ministériel du 15 juin 1878 prescrit aux sociétés libres et aux autorités publiques d'exercer auprès d'eux un véritable patronage. Le patronage est d'ailleurs l'attribution principale du conseil des orphelins, créé par la loi du 5 juillet 1875; ce conseil est chargé également d'appliquer les dispositions sur la libération provisoire dont le principe a été consacré par la loi du 3 mars 1878.

Quant aux dispositions en vigueur en Prusse sur l'éducation et la protection des enfants *qui n'ont pas commis de leur propre fait d'actes punissables*, elles se trouvent dans le Code provincial général, aux chapitres concernant la puissance paternelle et la tutelle, et dans l'ordonnance-loi sur la tutelle du 5 juillet 1875.

L'article 90 du Code provincial général porte : « Dans le cas où les parents maltraiteraient cruellement leurs enfants ou les pousseraient au mal, ou leur refuseraient le nécessaire, le tribunal de tutelle a le devoir de se charger d'office des enfants. L'éducation peut alors en être retirée aux parents et confiée, à leurs frais, à d'autres personnes. Le père est également déchu de la puissance paternelle en cas de condamnation, pour crimes graves, à une peine rigoureuse et infamante. La déchéance est encore encourue lorsque le père est reconnu juridiquement pour un dissipateur, et lorsqu'il a volontairement laissé ses enfants sans secours et sans surveillance (art. 255, 256, 258). »

Ce sont là des déchéances totales ; mais la loi soumet aussi la puissance paternelle à des restrictions en ce qui concerne l'éducation (art. 266), lorsque celle-ci est négligée par le père, ou lorsque les enfants sont maltraités ou poussés au mal par les parents.

Enfin, l'article 11 de l'ordonnance-loi du 5 juillet 1875 sur l'établissement de la tutelle porte : « Lorsqu'un pupille est admis

dans un établissement de bienfaisance placé sous la direction de l'État ou d'une commune, le chef de l'établissement a les droits et les devoirs d'un tuteur légal jusqu'à la majorité du pupille. » Le Conseil des Orphelins (art. 53) a la surveillance du bien personnel du pupille et de son éducation.

Telles sont, à très grands traits, les bases de la protection de l'enfance en Allemagne ; disons, en terminant, que l'écueil auquel vient se heurter la loi allemande de 1878 est l'insuffisance des moyens d'application pratique. Peu d'établissements publics sont fondés ; les établissements privés, tous soumis au contrôle de l'État, sont bien moins nombreux qu'en France, et, par suite, tous sont obligés de recevoir confondus des enfants condamnés pour faits délictueux et des enfants soumis en vertu de la loi de 1878 à l'éducation forcée. C'est la pratique suivie à la maison de Saint-Martin près Boppard, et aussi dans la *Rauhe Haus* du docteur Wichern située à Horn près de Hambourg. Dans plusieurs établissements privés d'Allemagne, entre autres à la *Rauhe Haus*, on cherche à reconstituer à l'enfant la vie de famille ; on divise les pensionnaires en petits groupes ayant à leur tête un frère pour les garçons, une sœur pour les filles, qui prennent soin des enfants. Ce système, joint à l'influence de l'idée religieuse très forte en Allemagne, a donné d'excellents résultats qu'on ne saurait trop signaler, à nos établissements de bienfaisance publics et privés : ce système de *la famille* est d'ailleurs celui qui est appliqué à notre colonie de Mettray.

Nous ne voudrions pas terminer cette revue rapide des législations étrangères sans parler des États-Unis d'Amérique ; mais il est très difficile d'obtenir des renseignements complets sur la protection et l'éducation de l'enfance délaissée, car l'assistance, pas plus que l'instruction, n'y est centralisée. « Ce qui domine, dit le Rapporteur, c'est le mouvement intense de l'opinion publique qui porte les esprits éclairés à placer le souci de l'enfance pauvre et de son éducation au premier rang des questions sociales d'un intérêt positif et pressant. » Disons tout d'abord que l'Amérique pratique sur une très large échelle l'institution des *Juvenile Reformatories* qui, semblables aux écoles de réforme anglaises, correspondent à nos colonies pénitentiaires et correctionnelles. Mais ce sont là des œuvres de répression : au point de vue de la prévention, nous

pouvons indiquer d'une façon générale que le mouvement de charité s'exerce surtout par l'intermédiaire de quelques sociétés très importantes comme la *Société de Philadelphie pour organiser la charité*, fondée en 1878, et dont les membres, très zélés, parcourent les villes eux-mêmes, recueillant aux coins des rues les vagabonds, les orphelins, les délaissés pour les confier ensuite à des refuges, ou pour les placer chez des cultivateurs suivant les idées du Dr Wines, le grand philanthrope américain. Mais ce ne sont là que des œuvres purement privées. Quant aux règles légales, on trouve, en général, dans les anciennes lois coloniales du Massachusetts et du Connecticut, une disposition « qui donne à l'État le droit de veiller sur ses enfants. » Le père doit l'éducation et l'instruction à l'enfant ; et s'il manque à ce double devoir, les enfants pourront lui être pris, les garçons jusqu'à 21 ans, les filles jusqu'à 18, pour être confiés à des maîtres qui veilleront sur eux.

Les lois sur la tutelle montrent encore mieux cette sollicitude protectrice des droits et des intérêts de l'enfance. Voici un résumé des dispositions légales sur ce sujet qui peut s'appliquer à tous les États : « Quoique les parents soient en général investis, de droit, de la garde de la personne et de l'éducation de leurs enfants, cependant il faut noter que cela a lieu d'après la présomption naturelle que ces enfants seront soignés, qu'ils seront élevés avec une éducation convenable, dans les lettres, la morale et la religion, qu'ils seront traités avec bonté et affection. Mais si cette présomption doit être écartée, si, par exemple, il se trouve que le père est coupable de mauvais traitements ou de cruauté envers ses enfants, ou qu'il est en état habituel d'ivrognerie, ou de blasphème, ou de basse et grossière débauche, ou qu'il professe des principes athées ou irreligieux, ou que, de toute autre façon, il se conduit d'une manière blessante pour la morale et les intérêts de ses enfants, alors les magistrats doivent intervenir et le priver de la garde de ses enfants, et nommer une personne convenable pour les soigner et diriger leur éducation. »

Plusieurs États admettent également que la puissance paternelle est perdue par suite d'un contrat volontairement consenti pour remettre la garde de l'enfant à une tierce personne. Enfin, la plupart des États permettent aux magistrats de priver du droit de garde la personne qui a l'enfant pour le confier à telle

autre personne. (Loi de New-York de 1876.) En conformité de ces principes, les États de New-York, du Massachusetts, de Pennsylvanie et du Connecticut ont créé de nombreuses *Écoles industrielles*, établissements préventifs dus à la charité privée, sous le contrôle et avec l'aide de l'État. Dans ces établissements, sont conduits garçons ou filles de moins de 17 ans (Massachusetts) ou de moins de 14 ans (New-York, loi du 12 avril 1853), contre lesquels une première plainte est portée. Ils sont alors soumis à l'éducation industrielle, ou envoyés dans des familles, soustraits en tout cas à tout milieu corrompue, sans avoir eu à subir de condamnation. C'est en exécution de la remarquable loi de 1853 qu'a été fondée une des plus grandes institutions de charité des États-Unis, le *New-York Juvenile Asylum*, dirigé par les habitants de la ville et soutenu par l'État, et qui contient plus de six cent cinquante enfants des deux sexes. Des établissements analogues ont été créés dans d'autres États, et tous ont pour but d'arriver à la répression du vagabondage et des crimes et délits de l'enfance par l'éducation.

Nous en avons dit assez pour montrer quelle importance les peuples étrangers attachent à la question de l'enfance abandonnée et délaissée. On reconnaîtra facilement dans l'exposé qui précède, que l'idée dominante des législations étrangères, c'est de substituer la prévention à la répression. Nous ne nous lasserons pas de le redire : c'est là qu'est le salut. C'est par les mesures préventives fortement organisées et sagement appliquées qu'on diminuera le nombre toujours croissant des récidives ; et c'était là, à coup sûr, une des considérations auxquelles cédait l'honorable M. Bérenger, lorsque, dans son projet de loi sur les moyens les plus propres à combattre la récidive, il plaçait au premier rang une bonne loi sur la protection de l'enfance. C'est dans cette voie de la prévention qu'est entré le Sénat français par la loi dernièrement votée. Et maintenant, après avoir examiné et le projet de la Commission et les législations étrangères, il nous reste à étudier la loi elle-même et les modifications subies par le projet au cours de la discussion.

(La suite au prochain numéro.)

RENÉ QUÉRENET,

Docteur en droit,
Avocat à la Cour d'appel.