

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
ET DES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

RAPPORT

du Directeur de l'Administration pénitentiaire
et des Services de l'Éducation surveillée

A

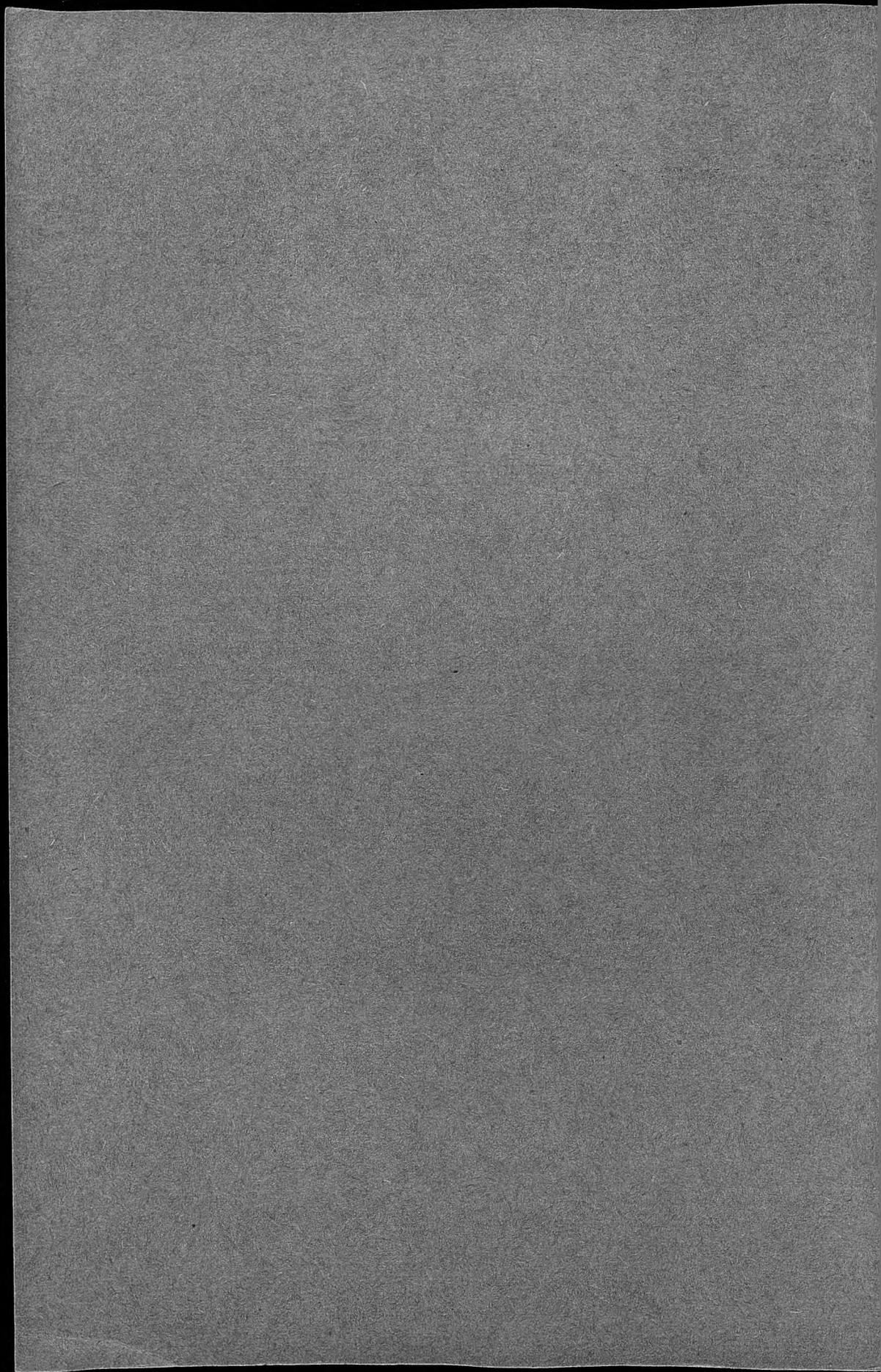
MONSIEUR LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE,

SUR

*la collaboration de l'Autorité judiciaire
et des Services d'Assistance sociale.*

MELUN
Imprimerie administrative

—
1938



17358.2
F8F15

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
ET DES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

RAPPORT

du Directeur de l'Administration pénitentiaire
et des Services de l'Éducation surveillée

à

MONSIEUR LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE,

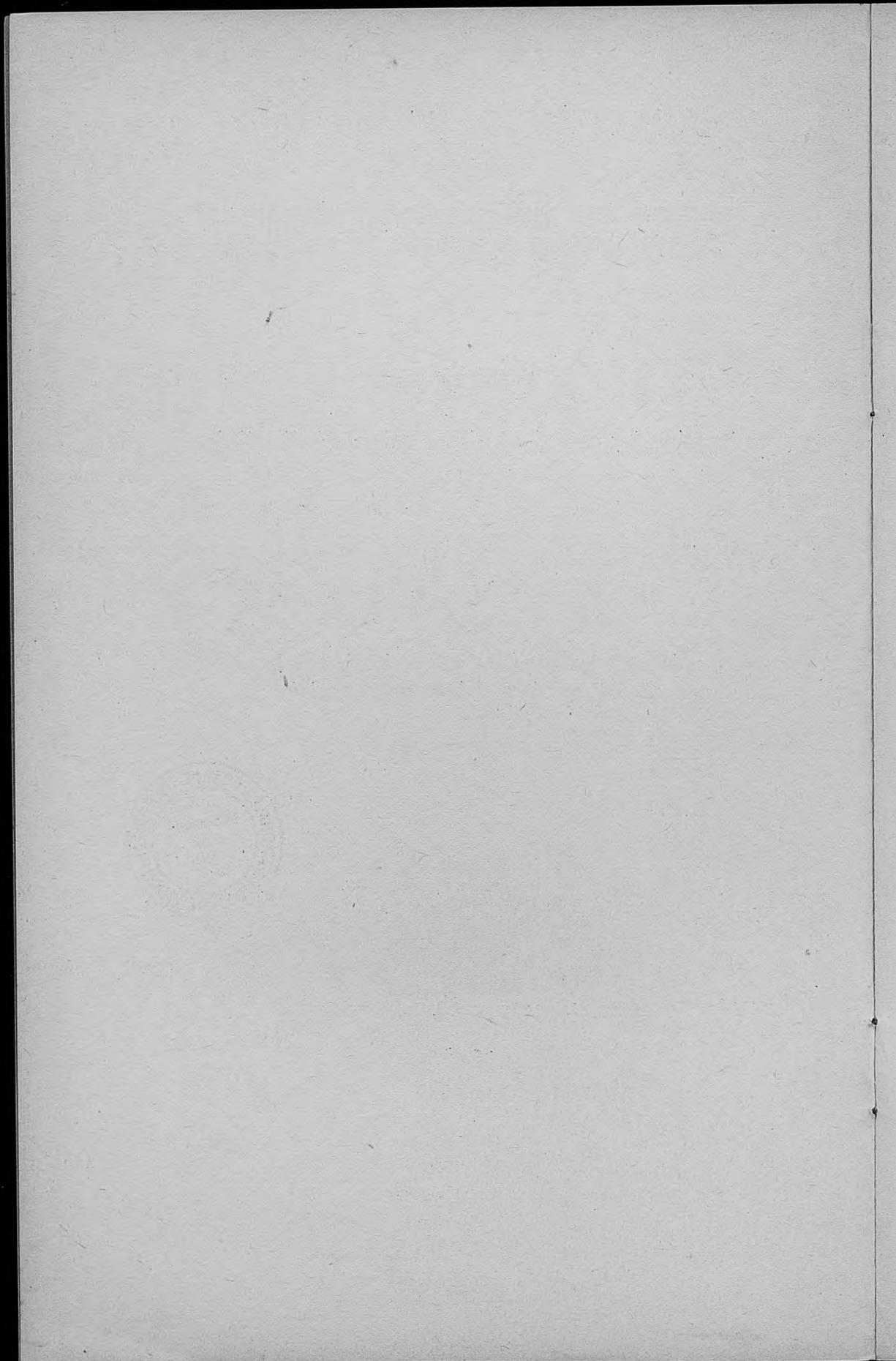
SUR

*la collaboration de l'Autorité judiciaire
et des Services d'Assistance sociale.*



MELUN
Imprimerie administrative

1938



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION
de
l'Administration pénitentiaire
et des
Services de l'Éducation surveillée
—♦—
CABINET DU DIRECTEUR

RAPPORT

A MONSIEUR LE GARDE DES SCEAUX

Monsieur ESTÈVE, Directeur de l'Administration pénitentiaire et des Services de l'Éducation surveillée, a l'honneur d'adresser ci-joint à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, un rapport d'ensemble relatif à la collaboration de l'autorité judiciaire et des œuvres et services d'assistance sociale qu'il a établi à la suite de la consultation de Messieurs les Procureurs généraux.

Le rapport, ci-joint, donne tout d'abord un exposé d'ensemble de la question et formule ensuite des propositions susceptibles, par deux séries de mesures, d'intensifier l'action des œuvres et services sociaux en vue de la protection de l'enfance délinquante.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Garde des Sceaux, l'hommage de mon respectueux dévouement.

*Le Directeur de l'Administration pénitentiaire
et des Services de l'Éducation surveillée,*

A. ESTÈVE.

I

ASPECT ACTUEL DE LA COLLABORATION
DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DES SERVICES D'ASSISTANCE SOCIALE

Pour déterminer l'aspect de la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale, il est nécessaire d'envisager successivement :

1° Le rôle des Services d'assistance sociale dans l'application de la législation de l'enfance ;

2° La forme selon laquelle leur collaboration est apportée à l'autorité judiciaire.

1° Rôle des Services d'assistance sociale
dans l'application de la législation de l'enfance.

Dans l'application de la législation de l'enfance, le rôle des Services d'assistance sociale peut être utile à quatre points de vue : rôle de prévention ; rôle de dépistage ; rôle d'enquête ; rôle de surveillance.

A. — *Rôle de prévention.*

Les Services d'assistance sociale peuvent jouer un rôle préventif. Par des conseils, par une aide morale ou pécuniaire, par la recherche de placements, ils peuvent, soit soustraire un enfant à l'influence du milieu pernicieux dans lequel il vit, soit avoir une influence sur la conduite des parents à l'égard de leurs enfants. Ainsi, la délinquance ou l'abandon moral des mineurs peuvent être évités. Tel est, sans conteste, le but du décret-loi précité, modifiant l'article 2 de la loi de 1889. C'est également l'objet d'un autre décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant l'article 389, alinéa 12, du *Code civil* qui permet au tribunal qui a organisé la tutelle d'un enfant naturel non reconnu de désigner un délégué chargé de veiller aux besoins matériels et moraux de l'enfant.

B. — *Rôle de dépistage.*

Le rôle de dépistage des Services d'assistance sociale est le complément nécessaire de leur rôle de prévention. S'attachant à déceler les enfants victimes, moralement abandonnés ou même délinquants, ils peuvent attirer l'attention de l'autorité judiciaire sur la nécessité de son intervention qui, il ne faut pas l'oublier, s'exerce non dans un esprit de répression, mais dans un but de protection de l'enfant.

C. — *Rôle d'enquête.*

A ce rôle de dépistage doit s'ajouter un rôle d'enquête. Avant une procédure de déchéance de puissance paternelle, avant une instance de correction paternelle, préalablement à une décision concernant un mineur délinquant ou vagabond, l'autorité judiciaire doit être renseignée exactement sur le mineur et sur sa famille.

Spécialement, le personnel des Services d'assistance sociale peut jouer le rôle de rapporteurs dont l'existence est législativement consacrée par l'article 4, §§ 3, 4 et 5, de la loi du 22 juillet 1912, en ce qui concerne les mineurs délinquants âgés de moins de 13 ans, système étendu pour la pratique aux mineurs délinquants de 13 à 18 ans. Cette mesure d'information est, par ailleurs, implicitement consacrée par le décret-loi du 30 octobre 1935 sur la protection de l'enfance qui a remplacé la loi du 24 mars 1921, sur le vagabondage des mineurs.

D. — *Rôle de surveillance.*

Enfin, les Services d'assistance sociale peuvent jouer un rôle de surveillance, dans l'application des dispositions de la liberté surveillée, prévue pour les mineurs délinquants par les articles 10, 11 et 22 de la loi du 22 juillet 1912 et pour les mineurs vagabonds par l'article 3 du décret-loi du 30 octobre 1935, sur la protection de l'enfance.

Tel est le rôle des Services d'assistance sociale dans le domaine de la législation de l'enfance.

2° **Forme de la collaboration
des Services d'assistance sociale avec l'autorité judiciaire.**

La forme de la collaboration des Services d'assistance sociale avec l'autorité judiciaire dépend nécessairement de leur organisation. Il est donc indispensable de préciser, au préalable, les grandes lignes de cette organisation.

A. — *Organisation des Services d'assistance sociale.*

Les Services d'assistance sociale ne sont pas dotés d'un statut. Ils ne sont pas uniformisés. Ils sont publics ou privés.

Les Services d'assistance sociale ne sont pas soumis à des règles d'ensemble d'organisation.

En effet, à côté de *Services d'Etat*, dont le principal est, sans conteste, l'*Administration de l'Assistance publique*, qui dispose dans certains centres d'infirmières-visiteuses et d'assistantes d'hygiène sociale, à côté d'autres Services d'Etat, tels que les Services d'assistance sociale des chemins de fer, il existe, inégalement répartis sur

l'ensemble du territoire, *des Services départementaux* comprenant en général des infirmières ou assistantes attachées à des dispensaires, et aussi *des Services communaux*, ayant à leur disposition des assistantes aux écoles ou aux crèches, aux hôpitaux, aux cités, aux jardins, aux habitations à bon marché.

Parallèlement, il existe des *Services privés d'assistance sociale*. Certains fonctionnent dans des établissements industriels. D'autres, enfin, ont été créés auprès des tribunaux.

Le personnel des Services d'assistance sociale se recrute, d'une manière générale, parmi les assistantes diplômées d'Etat. Ces dernières offrent de sérieuses garanties morales et professionnelles, sanctionnées par un examen difficile réglementé par un décret du 12 janvier 1932 et un arrêté de M. le Ministre de la Santé publique du 13 décembre 1932, textes qui, d'ailleurs, doivent être prochainement remaniés (1). Toutefois, certains *Services judiciaires privés d'assistance sociale* emploient parfois un personnel bénévole non rétribué dont les efforts ne peuvent être qu'encouragés.

Quoi qu'il en soit, ce qu'il importe de connaître, c'est le mécanisme selon lequel la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale a pu se réaliser.

B. — *Mécanisme de la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale.*

Le mécanisme de la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale est évidemment fonction de la répartition, par ressorts de Cours d'appel, des Services d'assistance sociale. C'est pourquoi deux modes différents de collaboration ont été adoptés, suivant que le territoire des Cours d'appel était plus ou moins doté de Services publics ou de Services privés d'assistance sociale.

a) *Collaboration de l'autorité judiciaire et des Services publics d'assistance sociale.*

Suivant les ressorts, cette collaboration s'est introduite, soit par voie directe, soit par voie indirecte.

Collaboration directe.

Une collaboration directe a lieu dans certains ressorts tels que : Angers, Amiens, Besançon et Grenoble. En effet, les Parquets ont sollicité directement le concours bénévole des assistantes sociales de l'Assistance publique, qui, étant suffisamment nombreuses, ont pu leur rendre d'importants services. A ce propos, il faut mettre en

(1) Depuis la rédaction de cette note, est intervenu, le 8 mars 1933, un nouveau décret modifiant ces textes.

lumière l'importance capitale du rôle de l'inspecteur départemental de l'Assistance publique, dont l'action personnelle peut être considérable en ce qui concerne l'impulsion donnée à l'œuvre de ses auxiliaires.

Collaboration indirecte.

Mais, dans bon nombre de ressorts, et notamment à Agen, Douai, Limoges et Nancy, cette collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale s'est réalisée par voie indirecte. C'est à titre personnel que les fonctionnaires des Services d'assistance sociale ont collaboré avec l'autorité judiciaire. Pour cela, en conformité des prescriptions de la circulaire du 16 mai 1934, des associations régies par la loi de 1901 ont été créés sous le nom de Comités de Protection de l'Enfance.

Le but de ces comités est d'assurer, d'accord avec les Parquets et les tribunaux, l'application des dispositions législatives et réglementaires qui protègent les enfants, de signaler aux Services et aux Administrations concernant l'enfance, les erreurs, les déficiences, les abus possibles, et de s'employer à les faire disparaître.

Il va sans dire que ces comités, étant des associations privées, comprennent dans leurs membres, indépendamment du personnel des Services d'assistance sociale, des personnes s'intéressant aux questions de l'enfance, à titre particulier. Et cette observation conduit à envisager la collaboration de l'autorité judiciaire avec les services privés d'assistance sociale.

b) *Collaboration de l'autorité judiciaire
et des Services privés d'assistance sociale.*

Devant l'absence ou la carence, dans certains ressorts, de Services publics d'assistance sociale, l'autorité judiciaire a dû favoriser la création, par l'initiative privée, de véritables Services sociaux de l'enfance. Il suffit de citer, dans le ressort d'Aix, le Service social familial de Marseille, dans le ressort de Bordeaux, la Fédération des Œuvres girondines, dans celui de Montpellier, les Services sociaux de Montpellier et de Narbonne, dans celui de Toulouse, la Protection toulousaine de l'Enfance, et, à Paris, le Service social de l'Enfance en danger moral, la Sauvegarde de l'Adolescence, les Mairies sociales, l'Aide morale de la Jeunesse traduite en Justice.

*

**

Tels sont, en bref, les deux moyens employés pour obtenir la collaboration de Services d'assistance sociale. L'autorité judiciaire doit, ou bien s'adresser aux Services publics existants, ou bien favoriser la création des Services privés. Il faut remarquer que, dans la

majorité des ressorts, elle est amenée à les faire jouer simultanément. Il en est particulièrement ainsi dans les ressorts de Caen, Dijon, Lyon, Pau et Nîmes.

*
**

Les premiers résultats donnés par cette collaboration font bien augurer de l'intervention des Services d'assistance sociale dans l'application des dispositions de l'enfance. Tous les rapports de MM. les Procureurs généraux le constatent. Et, dans un ressort privilégié, celui de Colmar, dans lequel a été conservé *l'organisation allemande* et qui dispose d'organismes nombreux: infirmières-visiteuses de l'assistance sociale, offices municipaux de jeunesse, conseil des orphelins du droit local, « les résultats de cette collaboration, dit M. le Procureur général, sont féconds et s'étendent de jour en jour ».

Malheureusement, dans l'ensemble du territoire, les résultats de cette collaboration n'ont pas encore atteint leur meilleure expression. Deux faits en sont la cause:

Le premier réside dans l'insuffisance matérielle des Services d'assistance sociale. Insuffisance numérique des Services publics, tout d'abord, insuffisance financière des Services privés d'assistance sociale, ensuite.

Le deuxième consiste dans l'absence d'unité des Services d'assistance sociale.

Il semble, en effet, que les Services d'assistance sociale exercent leurs efforts sans plan d'ensemble, d'une manière diversifiée. Par ailleurs, les nombreux Services publics d'assistance sociale, relevant du Ministère de la Santé publique, ne paraissent pas avoir toujours saisi le but de l'intervention de l'autorité judiciaire dans la législation de l'enfance. M. le Procureur général près la Cour d'appel de Pau signale qu'ils n'ont « aucun contact étroit avec les autorités judiciaires, qu'ils paraissent vouloir ignorer, estimant qu'il est préférable à leur intervention le recours à des systèmes comportant uniquement des moyens de persuasion ». Ce haut magistrat ajoute: Parfois même, rarement, il est vrai, ils entravent l'action des magistrats, en organisant la défense de parents poursuivis en déchéance de puissance paternelle. » De même M. le Procureur général près la Cour d'appel de Besançon fait justement remarquer que « les établissements qui les rémunèrent ne voient pas toujours, d'un œil favorable, leur activité distraite pour le compte d'une autre Administration ».

Ainsi, il apparaît, comme le constatait M. le Procureur BLANCHET dans son étude: *La Protection de l'Enfance. — Essai de réalisation pratique dans la Flandre maritime*, page 23, que « chacun ne voit que le côté particulier qui l'intéresse, alors que le problème de l'enfance n'est qu'un, que la vie matérielle de l'enfant, sa vie sociale, son éducation, son instruction, sa santé morale et physique sont inséparables,

qu'elles constituent un tout indivisible et que c'est ce tout indivisible qu'il faut envisager sous peine de faire œuvre imparfaite, voire même stérile ».

C'est pourquoi de nouvelles mesures, en vue d'intensifier la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale, sont indispensables.

Il est nécessaire maintenant de les exposer.

II

MESURES SUSCEPTIBLES D'INTENSIFIER LA COLLABORATION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE ET DES SERVICES D'ASSISTANCE SOCIALE

Les mesures susceptibles d'intensifier la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale peuvent être de deux ordres : législatif ou réglementaire.

1° Mesures d'ordre législatif.

Au point de vue législatif, dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la législation de l'enfance, la création de Services judiciaires d'assistance sociale doit être utilement envisagée.

Le personnel de ces Services judiciaires d'assistance sociale dépendrait du Ministère de la Justice, et serait recruté au concours parmi les assistantes sociales diplômées d'Etat. Les magistrats ayant à leur disposition des auxiliaires particulièrement compétents, l'intervention de ces derniers pourrait être utilement étendue. Ainsi, on peut concevoir que leur champ d'action soit étendu notamment aux affaires de tutelle, de non-représentation d'enfants, d'abandon de famille et même aux procès de divorce (sur la question spéciale de la garde des enfants).

Une question d'organisation se poserait alors : celle de la répartition des Services judiciaires d'assistance sociale sur l'ensemble du territoire. Il est évident qu'il ne serait pas opportun d'en créer dans chaque ressort de Cour d'appel. En effet, l'importance des affaires de mineurs est très variable. Par exemple, pour s'en tenir aux seuls mineurs délinquants, et en tenant compte du nombre des affaires jugées en 1936, par ressort de Cour d'appel, la criminalité juvénile se répartit en :

1° *Un ressort de très grande criminalité* : C'est Paris, avec 2.411 affaires ;

2° *Six ressorts de grande criminalité* :

Colmar.	763 affaires
Douai.	748 —
Rennes.	681 —
Rouen.	634 —
Aix.	603 —
Nancy.	520 —

3° Onze ressorts de moyenne criminalité:

Amiens.	386 affaires
Caen.	380 —
Lyon.	364 —
Besançon.	345 —
Bordeaux.	336 —
Grenoble.	317 —
Dijon.	310 —
Angers.	269 —
Montpellier.	258 —
Poitiers.	225 —
Orléans.	222 —

4° Neuf ressorts de faible criminalité:

Nîmes.	166 affaires
Riom.	147 —
Toulouse.	141 —
Pau.	132 —
Agen.	122 —
Chambéry.	104 —
Bastia.	75 —
Limoges.	74 —
Bourges.	40 —

Ces données statistiques doivent être prises comme base de toute organisation des Services judiciaires d'assistance sociale dans le cadre régional.

Un deuxième facteur doit intervenir: il faut grouper les ressorts de Cour d'appel, en tenant compte de leur proximité géographique.

Il est nécessaire de réaliser le double équilibre suivant:

1° Chaque centre doit bien correspondre à une région géographique;

2° Chaque centre doit correspondre à une criminalité juvénile de grande importance.

*

**

Il semble que la France puisse être divisée en 7 grands centres, groupant chacun plusieurs ressorts de Cour d'appel:

Paris.....	{	Paris.	2.411	}	2.633
		Orléans.	222		
Lille.....	{	Douai.	748	}	1.768
		Amiens.	386		
		Rouen.	634		

Nancy.....	{	Nancy.....	520	} 1.628
		Colmar.....	763	
		Besangon.....	346	
Nantes.....	{	Caen.....	380	} 1.330
		Rennes.....	681	
		Angers.....	269	
Lyon.....	{	Lyon.....	364	} 1.282
		Chambéry.....	104	
		Dijon.....	310	
		Riom.....	147	
		Bourges.....	40	
		Grenoble.....	316	
Marseille...	{	Aix.....	603	} 1.132
		Nîmes.....	166	
		Bastia.....	75	
		Montpellier.....	258	
Bordeaux...	{	Poitiers.....	225	} 1.030
		Bordeaux.....	336	
		Pau.....	132	
		Limoges.....	74	
		Toulouse.....	141	
		Agen.....	122	

Mais ce ne sont là que des mesures d'avenir, souhaitables certes, mais difficiles à réaliser. Ce sont en tout cas les seules qui permettraient de pallier à l'insuffisance numérique et financière des Services d'assistance sociale.

Elles auraient également cet avantage d'assurer l'unité des Services judiciaires d'assistance sociale. Toutefois, il semble que la coordination des divers Services d'assistance sociale puisse être, dans le cadre de la législation actuelle, menée à bien.

2° Mesures d'ordre réglementaire.

Des mesures d'ordre réglementaire pourraient être envisagées, soit par voie de décret, soit par voie de circulaire.

A. — Par voie de décret.

Il serait possible de créer dans chaque arrondissement un Comité de Coordination, composé d'un nombre restreint de personnes: le juge délégué aux mineurs, *président de droit*, deux membres désignés par le sous-préfet parmi les représentants de l'Assistance publique et de l'Education nationale, et le président du Comité de Protection de l'Enfance, le Tribunal. Cet organisme officiel, dont le rôle de coor-

dination pourrait s'étendre, non seulement aux questions concernant la collaboration des Services d'assistance sociale avec l'autorité judiciaire, mais encore à toute la matière de l'enfance, réaliserait certainement, par le contact renouvelé des membres des divers services publics, un climat favorable de coopération interadministrative.

Pour que ce résultat soit atteint, il paraît nécessaire que ce Comité soit composé d'un nombre limité de personnes. En effet, la loi du 14 janvier 1933, relative à la surveillance des Etablissements de bienfaisance privée, a prévu, dans son article 26, la constitution dans chaque département d'un conseil départemental de l'Assistance publique et privée, composé de 15 membres. Or, il paraît résulter d'un rapport de M. SARRAZ-BOURNET, Inspecteur général des Services administratifs, que cette institution n'a pas entièrement réalisé les heureux résultats qu'on pouvait en attendre.

Donc, la création proposée d'un Comité de Coordination tient compte, d'une part, de la tendance qui désire la réalisation d'une collaboration entre les Services existants, tendance exprimée encore dans une circulaire de M. le Ministre de la Santé publique du 16 novembre 1937, sur les comités départementaux de coordination sanitaire et sociale, mais ne néglige pas, d'autre part, les données de l'expérience.

B. — *Par voie de circulaire.*

L'institution d'un Comité de Coordination par arrondissement ne constitue qu'une mesure d'ordre moral. Elle doit être complétée par des réalisations d'ordre pratique.

Il devrait être recommandé à MM. les Procureurs généraux de veiller, par l'intermédiaire de leurs substituts, que le personnel des Services d'assistance sociale publics et privés soit inscrit, en quelque sorte automatiquement, sur la liste des rapporteurs et des délégués à la liberté surveillée.

De même, il devrait être recommandé à MM. les Préfets d'encourager le personnel des Services publics d'assistance sociale à collaborer avec l'autorité judiciaire, et à lui apporter le concours non seulement de son aide technique, mais aussi celui de sa connaissance des milieux sociaux déficients. A cet égard, la communication par les maires, au juge délégué aux mineurs, du relevé des familles dites « assistées », celle par les Services de l'Enseignement, de la liste des enfants qui ne fréquentent pas l'école, permettraient une action utile de prévention.

*
**

CONCLUSION

Telles sont les mesures susceptibles d'intensifier la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale. Il faut ajouter qu'il serait désirable que la conception nouvelle de protec-

tion judiciaire de l'enfant pénétrât dans les milieux administratifs. A cet effet, il serait désirable que le programme des études des écoles d'assistance sociale fît une très large part à la question de l'enfance traduite en justice. A l'heure actuelle, où ce programme est en voie de formation, l'occasion est excellente pour saisir de cette question M. le Ministre de la Santé publique. De même, il serait fort désirable que, dans les écoles normales d'instituteurs, des conférences fussent faites régulièrement, par des magistrats, sur la collaboration que les membres de l'enseignement peuvent être amenés à jouer en cette matière.

Lorsque la collaboration de l'autorité judiciaire et des Services d'assistance sociale sera complètement assurée, il pourra être possible de songer à l'intervention des Services d'assistance sociale dans le *domaine pénitentiaire*. Déjà, le décret du 26 octobre 1935 édicte que les emplois vacants dans le personnel des Maisons d'Education surveillée seront, à l'avenir, réservés dans la proportion de un sur trois à des candidats ou à des candidates diplômés des écoles du Service social, et le rapport à M. le Président de la République (1) précédant le décret du 20 juin 1937 instituant, à la Chancellerie, un Secrétariat permanent chargé d'assurer la liaison entre les Services, Conseils, Commissions, Comités et organisations s'occupant de la prophylaxie criminelle, des questions concernant la protection de l'adolescence traduite en justice et des œuvres sociales pénitentiaires, s'exprime en ces termes :

« Le Service social, notamment, dont aujourd'hui les formes d'action sont si diverses : service social à l'usine, service social à l'école, service social à l'hôpital (pour ne parler que des plus importantes manifestations) ne doit pas rester étranger à la prison, aussi bien pour aider à l'amendement du condamné que pour secourir la famille souvent désassemblée et ménager entre elle et celui-ci les contacts qui aideront au relèvement du délinquant. »

C'est là certainement la voie de l'avenir.



(1) Ce rapport n'a pas été publié au *Journal officiel*.

1938. MELUN. — IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE. — M. 1778

