

## Le projet de loi relatif aux orphelins de la guerre <sup>(1)</sup>

Le nouveau projet relatif aux orphelins de la guerre a été présenté au Sénat le 17 juin par le gouvernement. Il s'applique aux orphelins de militaires ou de civils victimes de la guerre de 1914 (2).

L'exposé des motifs pose le principe qui est la base essentielle du projet. Ce principe est « l'affermissement de l'idée de famille ». « C'est avant tout dans sa famille, c'est dans son milieu social et professionnel que l'orphelin de la guerre doit être envisagé et assisté par la nation. C'est dans la famille, d'abord, qu'il faut chercher et assurer l'action tutélaire. » Un second principe c'est que, pour l'orphelin isolé, il faudra chercher les éléments d'une tutelle nationale « dans le milieu où la famille de cet orphelin a vécu », et faire appel au concours des initiatives privées qui viendront collaborer avec l'État. En troisième lieu l'exposé des motifs dispose que la protection de l'orphelin de guerre vise à la fois son entretien matériel et son éducation.

En ce qui concerne l'entretien matériel, le projet s'appuie sur un postulat qui est la révision de la loi sur les pensions militaires, soit par la majoration des pensions des veuves chargées de famille, soit par une allocation directe à l'orphelin lui-même. Dans tous les cas les enfants qui bénéficieront de cette allocation deviendront Pupilles de la Patrie (3) et cette qualité justifiera, soit les obligations exceptionnelles et la surveillance imposées au subrogé-tuteur, soit la création d'organismes spéciaux de protection.

Parmi les orphelins de la guerre le projet distingue deux grandes catégories : ceux qui sont soumis à la tutelle de droit commun, ceux qui sont soumis à la tutelle nationale.

La tutelle de droit commun, qui sera celle de la très grande majorité

(1) Présenté au Sénat au nom du gouvernement. Sénat, session ordinaire de 1915. Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1915.

(2) ARTICLE PREMIER. — D'après l'art. 2 un décret déterminera les enfants des victimes civiles de la guerre auxquels le bénéfice de la loi sera étendu.

(3) Art. 2.

des enfants (1), ne subit aucune restriction en principe : « Il faut se défendre de tout effort qui tendrait à substituer à ces éducateurs familiaux (la mère ou les grands parents) un éducateur collectif ou social... L'intervention de l'État en faveur de cette première catégorie d'orphelins ne peut prendre, même en apparence, une forme d'appui impliquant un relâchement des liens de famille que le malheur rend plus précieux encore ». Mais à l'égard de ces enfants la loi prévoit des mesures qui rendront plus efficace leur protection. Ces mesures consistent dans la surveillance des offices départementaux, et des juges de tutelle institués dans chaque arrondissement.

L'art. 16 spécifie que cette surveillance ne comporte « aucune ingérence indiscrete dans le libre exercice de la puissance paternelle ou dans les fonctions des tuteurs. Elle n'a d'autre objet que de veiller à l'observation des règles du droit civil ». Elle s'exerce surtout par le contrôle d'obligations spéciales imposées au subrogé-tuteur. Elle permet au juge des tutelles de veiller à ce que les intérêts moraux et matériels de l'enfant soient sauvegardés par le tuteur, en particulier en ce qui concerne l'emploi de l'allocation (art. 21). Notons en particulier l'article 19 qui protège la liberté des parents ou tuteurs quant au choix des moyens d'enseignement pourvu que l'obligation de l'enseignement soit observée.

La tutelle nationale s'applique seulement, d'après l'art. 23, aux orphelins de la guerre « qui ne sont pas soumis à la tutelle légale de la mère ou des ascendants et pour lesquels la famille n'a pas provoqué la constitution d'une tutelle définitive ».

Pour ces enfants, le projet écarte avec raison les services d'assistance publique et il crée des offices spéciaux composés de membres non salariés, au fonctionnement desquels il associe les œuvres privées.

L'office national qui dirige les offices départementaux est composé de membres de droit, représentants des Chambres ou fonctionnaires, et, pour au moins un quart, des représentants des associations philanthropiques ou professionnelles agréées par lui (2). Il est administré par un conseil supérieur.

Les offices départementaux présidés par le préfet comprennent le président du tribunal civil, l'inspecteur d'académie, deux conseillers généraux, neuf membres désignés par arrêté ministériel sur la pro-

(1) Exposé des motifs, p. 5.

(2) Art. 6 et 29.

position du préfet, six de ces derniers étant choisis parmi les membres d'associations privées.

Les offices départementaux veillent à l'observation des règles du code civil en matière de tutelle et, en l'absence de tutelle de droit commun, collaborent à l'exercice de la tutelle nationale (1).

Comment s'exercera cette tutelle? Elle appartiendra aux préfets (2) qui pourront en déléguer l'exercice soit à un membre de l'office, soit à toute personne agréée par l'office. Les fonctions de conseil de famille seront remplies par six personnes désignées par l'office départemental dont trois au moins sont choisis parmi ses membres. Il n'y a pas de subrogé-tuteur, et le tuteur est dispensé de l'hypothèque légale. La tutelle officieuse est facilitée. Enfin l'enfant doit être confié toutes les fois que ce sera possible à une œuvre de patronage agréée par le conseil supérieur de l'office national ou peut être remis à un particulier.

Les œuvres associées à l'exercice de la tutelle nationale ont, comme on le voit, un double rôle. Elles concourent par leurs représentants à l'œuvre de l'office national et des offices départementaux; elles reçoivent les enfants qui leur sont confiés par leur tuteur. Mais ces œuvres et associations doivent être agréées par le conseil supérieur de l'office national, sauf recours au Conseil d'État, et moyennant l'observation de conditions imposées par un règlement d'administration publique. L'inobservation de ces conditions sera la seule cause du refus d'agrément.

C'est à ce règlement que renvoie l'art. 32 de la loi. Il déterminera la composition du conseil supérieur et le mode de nomination de ses membres; il arrêtera les conditions imposées aux associations et aux particuliers qui voudront recevoir la garde des orphelins; il précisera dans quelles conditions les allocations seront remises à ces gardiens et les justifications exigées de l'emploi de ces hommes. Nous ne pouvons préjuger quelles seront les dispositions de ce règlement d'administration publique; nous ne savons pas comment il déterminera le choix des délégués des œuvres à l'office national. Nous pouvons

(1) Art. 8. — D'après l'art. 12 l'office départemental perçoit avec emploi au profit des titulaires les allocations versées au profit des orphelins soumis à la tutelle nationale.

(2) L'art. 24 déclare les préfets « tuteurs des pupilles de la patrie ». Il nous semble qu'il y a là une confusion, car parmi les enfants englobés sous cette dénomination par l'art. 2 figurent les enfants pourvus d'une tutelle de droit commun. Le préfet n'est tuteur qu'en cas de tutelle nationale d'après le projet.

remarquer seulement que, d'après l'art. 9, c'est un arrêté ministériel qui désignera sur la proposition du préfet les délégués des œuvres au sein de l'office départemental.

Telles sont, croyons-nous, résumées dans ce qu'elles ont d'essentiel, les dispositions du projet déposé par le gouvernement. On ne saurait trop louer son but et les principes qu'il inscrit à la base de la réglementation qu'il institue : respect avant tout de l'idée de famille, maintien de l'orphelin dans son milieu social et professionnel, concours demandé à l'initiative privée collaborant avec l'État. On comprend aussi que l'État en raison de l'assistance pécuniaire prévue pour les orphelins, en raison de leur protection morale dont il ne peut pas se désintéresser, renforce les mesures de protection pour la tutelle de droit commun, institue des organes de surveillance pour la tutelle nationale.

On nous permettra cependant de faire certaines réserves.

Si tout d'abord, et cela paraît être dans l'esprit du projet, la tutelle nationale n'est envisagée qu'à défaut de la constitution d'une tutelle de droit commun, pourquoi n'envisager que les cas où il n'y a pas de tutelle de la mère et des ascendants, ou dans lesquels la famille n'a pas provoqué la constitution d'une tutelle? Pourquoi éliminer l'hypothèse, prévue par l'art. 406 du code civil, de la constitution de la tutelle d'office par le juge de paix provoqué si l'on veut par l'office départemental? (1) Ce serait dans le cas seulement où le juge de paix n'arriverait pas à constituer une tutelle offrant des garanties suffisantes qu'on aurait recours à la tutelle nationale.

Nous ne pouvons aussi nous empêcher de regretter que, dans l'hypothèse d'une tutelle nationale, le préfet soit tuteur de droit, pouvant déléguer l'exercice de cette tutelle à un membre de l'office départemental ou à toute personne agréée par l'office? On a demandé qu'à l'imitation de ce que la loi du 2 juillet 1909 a fait pour les enfants naturels, la tutelle nationale fût organisée par le tribunal; le tribunal pour enfants serait même tout désigné pour cette mission. Mais, tout au moins, pourquoi l'office départemental, qui désigne le conseil de famille, ne serait-il pas chargé de désigner le tuteur au lieu de se borner à agréer la personne à laquelle le préfet déléguera l'exercice de la tutelle?

La préoccupation si louable du projet de maintenir l'orphelin

(1) « Il semble inopportun, dit l'exposé des motifs, d'imposer la tutelle familiale dans les cas où la pratique n'y a pas recours, et où l'absence de la mère ou des grands parents ne permet pas d'en attendre des résultats bienfaisants. »

« dans une ambiance imprégnée en quelque sorte des éléments du foyer » est sanctionnée en ce qui concerne la tutelle de droit commun par l'obligation, imposée au subrogé tuteur, de respecter la liberté des parents quant au choix des moyens d'enseignement, Ne pourrait-on inscrire dans la loi l'obligation de respecter les traditions familiales dans le choix des œuvres de patronage chargées d'effectuer le placement et de surveiller l'éducation du mineur? Ce souci, nous n'en doutons pas, sera celui de l'office départemental; rien n'empêche de préciser son devoir sur ce point (1).

Quant aux associations philanthropiques et professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre, on comprend facilement qu'il faille exiger d'elles certaines garanties et l'exposé des motifs se défend de la pensée d'un pouvoir discrétionnaire laissé à l'administration. Il faudra qu'elles soient agréées par le conseil supérieur de l'office national, et celui-ci ne pourra se refuser à le faire si elles remplissent les conditions imposées par un règlement d'administration publique. C'est précisément à ce règlement que renvoie le projet en ce qui concerne plusieurs des points les plus importants de la loi. Quelques garanties que présentent la haute autorité et l'indépendance du Conseil d'État, n'est-il pas à craindre que des conditions trop rigoureuses ne viennent écarter ces œuvres privées au concours desquelles on attache avec raison tant d'importance? Des exemples tirés de l'application de lois récentes peuvent justifier ces craintes (2). Le projet paraît même redouter cette éventualité dans l'art. 31 puisqu'il prévoit la création de services départementaux spéciaux s'il n'y a pas dans le département d'œuvre offrant de suffisantes garanties. Enfin c'est aussi le règlement d'administration publique qui déterminera la composition du Conseil supérieur de l'office national et le mode de nomination de ses membres. Comment seront désignés les représentants des associations privées qui doivent entrer dans ce conseil pour la proportion d'un quart? C'est sans doute ce que déterminera aussi le Conseil d'État sans que nous ayons aucune donnée sur le mode de désignation qu'il fixera. Quant aux six représentants des associations qui devront siéger à l'office départemental, le projet décide dès maintenant qu'ils seront désignés par le ministre

(1) Sur ces points : voir l'article de M. Kahn dans *le Temps* du 11 juillet 1915; voir aussi pour la critique du projet l'article de M. Rollet dans *le Temps* du 26 juin 1915.

(2) Qu'on se reporte notamment aux conditions rigoureuses imposées aux établissements qui recueillent des mineurs prostitués : loi du 11 avril 1908 et règlement d'administration publique (*Officiel* du 15 juin 1910).

sur la proposition du préfet. La garantie nous semble insuffisante.

Ces réserves faites, le projet du gouvernement nous semble réaliser un notable progrès sur les propositions précédentes. Les principes sur lesquels il repose ne sauraient être trop approuvés, et nous pensons que c'est concourir à son adoption que de signaler les points qui peuvent prêter à la discussion dans une aussi délicate matière. Un tel sujet ne saurait être examiné avec trop d'attention si l'on veut aboutir à une loi qui réalise les intentions généreuses de ses auteurs.

Paul NOURRISSON.