

COMITÉ DE DÉFENSE
DES ENFANTS TRADUITS EN JUSTICE

DE LA TUTELLE ET DE LA PROTECTION
DES ORPHELINS DE LA GUERRE

RAPPORT

présenté au Comité de Défense des Enfants traduits
en Justice, le 5 avril 1916

PAR

M. MENNESSON

Avocat à la Cour de Paris

PARIS

IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE CENTRALES DES CHEMINS DE FER

IMPRIMERIE CHAIX

SOCIÉTÉ ANONYME AU CAPITAL DE TROIS MILLIONS

Rue Bergère, 20

1916

COMITÉ DE DÉFENSE
DES ENFANTS TRADUITS EN JUSTICE

DE LA TUTELLE ET DE LA PROTECTION
DES ORPHELINS DE LA GUERRE

RAPPORT

présenté au Comité de Défense des Enfants traduits
en Justice, le 5 avril 1946

PAR

M. MENNESSON

Avocat à la Cour de Paris

PARIS

IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE CENTRALES DES CHEMINS DE FER

IMPRIMERIE CHAIX

SOCIÉTÉ ANONYME AU CAPITAL DE 120 MILLIONS

Rue Bergère, 20

1946



DE LA TUTELLE ET DE LA PROTECTION DES ORPHELINS DE LA GUERRE

MESSIEURS,

La guerre de 1914, libératrice mais cruelle, a causé bien des deuils et rendu bien des enfants orphelins. A ces orphelins il faut venir en aide financièrement et moralement; personne n'en doute et tous sont d'accord pour proclamer que ces deux dettes sont sacrées. Mais il est évident que c'est le côté moral de la situation qui intéresse surtout notre Comité et que la solution de ce problème moral réside essentiellement dans l'organisation de la tutelle des mineurs que la guerre a frappés dans leur père, guide et soutien naturel de leurs jeunes années. On sent tout de suite que les principes les plus graves d'ordre privé et d'ordre public sont en jeu et dès lors on s'étonne peu de la vivacité de certaines polémiques; mais bientôt, sous l'influence même du caractère de son objet, la controverse a pris une physionomie plus apaisée.

Ici surtout, dans un milieu en quelque sorte technique, il ne pouvait être question que d'une étude calme, plus juridique que politique, et n'ayant d'autre souci que l'intérêt de l'enfance.

Immédiatement la question se pose (1) :

Le Code civil ne peut-il donc suffire? Au commencement du XIX^e siècle aussi, l'on était mort abondamment sur les champs de bataille et d'ailleurs, même pendant la paix, les pères peuvent mourir prématurément. Ne peut-on se contenter du tuteur familial et traditionnel grevé d'hypothèque légale s'il possède des immeubles, assisté d'un subrogé tuteur surveillant sa gestion et d'un conseil de famille donnant des avis dans certains

(1) Sur l'ensemble de la question, on peut lire l'article de M. le professeur Berthélemy dans la *Revue des deux Mondes* (n^o du 1^{er} janvier 1916).

cas et des autorisations dans certains autres, sans oublier l'intervention du ministère public dans les procès qui intéressent les mineurs et les tutelles?

Certains ont répondu négativement : ils ont fait remarquer, avec plus ou moins de véhémence, que la tutelle n'était envisagée le plus souvent que comme la sauvegarde du patrimoine : « L'enfant est là, disent-ils ; s'il a de l'argent, on le connaît ; s'il n'en a pas, on l'ignore. » D'autres ont ajouté : même quand la tutelle est organisée, il ne faut pas trop compter sur les garanties qu'elle paraît offrir. L'hypothèque légale? elle ne correspond qu'à une notion purement théorique, si le tuteur n'a que des biens meubles ou s'il n'a pas de biens du tout ; le subrogé tuteur? il est persuadé que moins il s'occupe de la tutelle, moins il encourt de responsabilité ; le conseil de famille? les membres en sont désignés par le tuteur au choix du juge de paix ; ils sont ordinairement plus disposés à ménager les susceptibilités de leur parent ou ami qu'à l'inquiéter pour la sauvegarde des droits du mineur ; quant à la communication des causes au ministère public, elle suppose des procès et — heureusement — les procès ne constituent pas l'occupation constante des gestions tutélaires.

Ces critiques sont excessives :

En l'absence de tout patrimoine, est-il bien nécessaire de faire les frais de l'organisation d'une tutelle complète? La mère veuve reste près de l'enfant ; elle est nantie de plein droit de la puissance paternelle et de la puissance tutélaire, dont elle n'a même pas besoin pour suivre les inspirations de son affection raisonnée ou instinctive. Cela lui permet de s'occuper de la personne du mineur, d'en prendre soin, et de lui donner l'instruction et l'éducation qui correspondent à sa situation. En tous cas, le conseil de famille peut être convoqué, s'il y échet, soit pour l'organisation ou la gestion de la tutelle, soit pour la destitution du tuteur, même d'office par le juge de paix ; et celui-ci pourrait intervenir plus fréquemment que la pratique actuelle ne le suggère s'il y était invité par les instructions du parquet ou les circulaires de la chancellerie.

Enfin nous ne saurions oublier non plus qu'aux garanties

procédant du Code civil s'ajoutent celles qui résultent de la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés.

Quoiqu'il en soit, — dans la pratique ou dans la théorie, — des doctrines se sont fait jour en dehors de la réglementation du Code civil, et on ne peut en faire abstraction pour apprécier les projets législatifs qui s'occupent actuellement du sort des orphelins de la guerre. Ces projets sont la résultante de ces idées diverses.

Le titre du Code civil relatif à la minorité et à la tutelle fut promulgué le 15 germinal an XI (5 avril 1803). Moins de deux ans après, le 15 pluviôse an XIII (4 février 1805) les enfants admis dans les hospices ont été placés sous la tutelle des commissions administratives, lesquelles désignaient un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur et les autres membres formaient le conseil de tutelle. La gestion des biens de ces enfants était confiée au receveur de l'hospice, avec la garantie, non d'une hypothèque, mais du cautionnement dudit receveur, comme pour les biens des hospices eux-mêmes.

Un décret du 19 janvier 1811 confirme les dispositions de cette loi en marquant que les enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique sont les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres ; l'*imperator*, songeant à tout, édicte à leur égard des règles variées et caractéristiques ; dans les art. 7 et 8, il s'occupe des nourrices, du biberon, de la layette, et il déclare, dans l'art. 16, que « ces enfants élevés à la charge de l'État sont entièrement à sa disposition » ; d'où la conséquence que l'art. 24 les abandonne à « l'action » du ministre de la Marine. Tant il est vrai que la puissance publique, dispensatrice des secours et de l'argent, croit légitime de faire sentir par quelque côté sa maîtrise à ceux qu'elle entend protéger!

Actuellement, les pouvoirs du ministre de la Marine, le décret de 1811 et la loi du 15 germinal an XIII sont abrogés et remplacés par la loi sur les enfants assistés qui porte la date du 27 juin 1904. Le service comprend les enfants mineurs

secourus et en dépôt qui sont sous la protection de l'autorité publique; les enfants trouvés, abandonnés, les orphelins pauvres, les enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés qui, sous le nom de pupilles de l'assistance, sont placés sous la tutelle de l'autorité publique.

Cette tutelle, démunie de subrogée-tutelle, est exercée non plus par un membre des commissions administratives, mais par le préfet ou par son délégué, l'inspecteur départemental, et, dans le département de la Seine, par le directeur de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris.

Le tuteur est assisté d'un conseil de famille qui n'est pas davantage composé comme en 1805, mais reste formé par une commission de sept membres élus par le Conseil général et renouvelée tous les quatre ans.

Pour la gestion des biens, la suppression de l'hypothèque légale est maintenue et les intérêts du pupille sont garantis par le cautionnement du fonctionnaire chargé de la manutention des deniers et de la gestion des biens.

Au point de vue doctrinal, on voit, dès 1903, un débat qui, à propos des enfants naturels, s'est poursuivi pendant plusieurs séances de la Société des Études législatives sous la présidence d'un magistrat éminent entre tous, et où, pour vivifier la surveillance des intérêts des mineurs, l'on tendit, sans succès, à l'introduction en France d'une « surtutelle » par imitation des institutions d'une nation voisine qui, depuis lors, a su faire abhorrer tous ses enseignements, tous ses exemples, et a même aboli la vision de sa science jadis trop vantée sous l'éclat aveuglant de sa barbarie sanglante.

Ce qui faisait l'objet de ces discussions a été réglementé par la loi du 2 juillet 1907, laquelle a seulement apporté quelques retouches au Code civil en modifiant les art. 383, 384, 389 et en décidant que la puissance paternelle sur les enfants naturels légalement reconnus est exercée, suivant les circonstances, par le père ou par la mère, — et que celui des parents qui a l'exercice de cette puissance administre les biens de l'enfant mineur en qualité de tuteur, sous le contrôle d'un subrogé tuteur qu'il fait nommer dans les trois mois et de la chambre du conseil

du tribunal de première instance qui remplit les fonctions du conseil de famille.

Ces tendances vers l'amélioration et non la suppression de la tutelle familiale se remarquent encore dans une proposition de loi réclamant la création de conseils de tutelle, organe collectif de surveillance où devaient collaborer le juge de paix, le maire, le directeur de l'école primaire et les délégués des œuvres, et une autre proposition de loi où notre tant regretté collègue Ferdinand-Dreyfus préconisait des délégués à la tutelle, servant d'intermédiaires individuels et légaux entre la famille trop inerte et la justice insuffisamment avertie des besoins des mineurs.

C'est de tels éléments qu'était comme imprégnée l'atmosphère judiciaire et législative quand surgit la question des orphelins de la guerre. Toutefois il importe de ne pas négliger de dire que, pour mieux sauvegarder le sort des mineurs, le législateur a songé parfois à recourir à la création de comités où ne figurent pas exclusivement des administrateurs et des fonctionnaires : par exemple, dans la loi du 6 juillet 1849, relative aux orphelins dont le père avait péri dans les journées de mai et de juin 1848, l'art. 1^{er} décide que les commissions municipales chargées sous la surveillance du ministre de l'Intérieur, des préfets, des sous-préfets, de gérer les intérêts et de diriger l'éducation des orphelins adoptés par l'État, se composeront à Paris du maire de l'arrondissement où résidera l'orphelin et de deux citoyens nommés à cet effet par le ministre de l'Intérieur; dans les départements, du maire des chefs-lieux de canton, du juge de paix et de l'un des délégués cantonaux de l'instruction primaire désigné par le préfet. On peut citer aussi, mais en matière pénitentiaire, le conseil de surveillance établi auprès de toute colonie pénitentiaire composé d'un délégué du préfet, d'un ecclésiastique, désigné par l'évêque du diocèse, de deux délégués du conseil général et d'un membre du tribunal civil de l'arrondissement élu par ses collègues. Enfin, nous nous rapprochons davantage de notre sujet en constatant que la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés admet que des associations de

bienfaisance régulièrement autorisées à cet effet ou des particuliers jouissant de leurs droits civils peuvent accepter la charge de mineurs de 16 ans (art. 17), qui demeurent toutefois sous la surveillance de l'État représenté par le préfet du département (art. 22, 23). La même loi provoque encore le dévouement des particuliers en autorisant une tutelle dative et de droit commun conférée à des personnes de bonne volonté, que l'art. 10 dispense de l'hypothèque légale, et soumet seulement, le cas échéant, à une hypothèque générale ou spéciale ordonnée et chiffrée par le tribunal.

De tous ces matériaux nombreux, épars, parfois disparates, comment va-t-on faire usage pour l'édification du monument qui doit abriter l'avenir d'une partie si nombreuse et si intéressante, de la jeunesse française, les orphelins de la guerre, les pupilles de la nation.

Ces orphelins ont, en la forme et au fond, droit à une protection particulière. Ainsi nous avons rencontré dans nos explications, à côté de la tutelle familiale parfois critiquée, la tutelle administrative de l'assistance publique que les critiques épargnent d'ordinaire. Néanmoins et quelle que soit la compétence reconnue, la permanence et par conséquent la force d'une telle institution, personne ne songe à y englober les orphelins de la guerre. On ne peut s'en étonner. Sans doute les enfants ne sont pas responsables du hasard de leur naissance, de la honte et des fautes de leurs parents; mais la tutelle de l'assistance ne peut, par la promiscuité de l'origine de ses pupilles, convenir aux enfants de ceux qui sont morts pour la Patrie. Le père qui a donné sa vie pour le salut de tous, loin d'avoir commis une faute retombant sur l'orphelin sous une forme quelconque, a plutôt mérité des égards spéciaux pour ceux qui continuent sa race au milieu des générations rédimées par son sacrifice.

Nous allons donc recourir à la tutelle familiale, mais, nous le savons, des esprits même modérés estiment depuis longtemps que c'est un organisme dont la vitalité languissante a besoin d'un stimulant; d'autre part, les tutelles vont être très nombreuses; enfin l'État ne se dérobera point au devoir de secourir

pécuniairement les orphelins de la guerre, et, quand l'État donne son argent, il a gardé le souci napoléonien d'en suivre l'emploi. On voit ainsi poindre les raisons ou les prétextes, en tous cas les éléments d'une organisation administrative générale des tutelles des orphelins de la guerre, d'où d'ailleurs on n'exclura pas le concours de certaines œuvres ou de particuliers animés de sentiments philanthropiques.

La difficulté qu'il faudra résoudre consistera à maintenir les droits de la famille en face des prétentions nouvelles et probablement envahissantes d'une administration d'État.

Pour justifier son intervention, l'État paraît se prévaloir du caractère de la tutelle, que le droit romain considérait comme un *munus publicum*, de son rôle d'éducateur de l'enfance, et enfin des charges que la nation assume pour l'entretien matériel, l'éducation, le développement normal du pupille dans le cas d'insuffisance des ressources de la famille.

Aucune de ces raisons n'est décisive.

Le 16 février 1875, la Cour de cassation jugeait que la tutelle (du moins celle des ascendants) est une « charge de famille » dérivant du droit naturel de protection et de surveillance qui leur appartient sur leurs enfants et descendants : si bien que les ascendants même étrangers n'en sont point exclus et que, depuis lors, en France, l'idée de *munus publicum* peut être difficilement invoquée en la matière.

D'autre part, la mission éducatrice de l'État ne supprime pas en notre législation la liberté de l'enseignement et le pouvoir suprême de direction qui ne peut être dénié au père et à la mère, aux ascendants, à la famille; les partisans des mesures les plus favorables aux prérogatives de l'État vont bientôt proclamer eux-mêmes que, en veillant à l'observation des lois sur l'enseignement, il faut respecter la liberté des parents ou tuteurs et, le cas échéant, la volonté testamentaire du père quant au choix des moyens d'enseignement.

Et, bien entendu, cela est proclamé malgré les sacrifices d'argent que l'État va s'imposer en faveur des orphelins de la guerre. L'argent, d'où qu'il vienne, ne peut avoir la prétention d'acheter la liberté ou la conscience des familles.

Nous avons vu que, même pour les enfants élevés aux frais de l'État, celui-ci a renoncé, en 1904, à les soumettre à ce que le décret de 1811 appelait « l'action » du ministre de la Marine. A plus forte raison les prestations pécuniaires fournies aux pupilles de la nation doivent-elles respecter l'indépendance de leur représentant légal : car, pour les pupilles de l'Assistance publique, on pourrait, à la rigueur, soutenir qu'en devenant marins (même malgré eux), ils soldaient la dette que les avances de l'État leur avaient préalablement imposée, tandis que, en secourant les pupilles de la nation, l'État ne fait pas naître à son profit un titre de créance, mais cherche à payer la dette déjà contractée par lui envers les pères qui sont morts dans l'intérêt de tous. Il y a bien une loi qui consacre le droit à l'indemnité pour les propriétaires des meubles ou des immeubles détruits par la guerre. On ne dira pas que les familles décapitées ou ruinées méritent une moindre considération !

Un projet de loi, préparé par le gouvernement, signé par MM. Viviani, Briand, Malvy, Sarraut, Doumergue, déposé le 17 juin 1915, avait été généralement accueilli avec faveur et avait obtenu l'approbation de deux grands philanthropes dont l'opinion, partout respectée, jouit parmi nous d'une incomparable autorité : MM. Bérenger et Ferdinand-Dreyfus qui pouvaient être divisés sur des questions philosophiques ou religieuses, mais étaient incontestablement d'accord pour traiter l'enfance avec le libéralisme de l'esprit et la générosité du cœur.

Le mérite essentiel de ce projet est de conserver à la famille du mineur son rôle traditionnel tant que cela est possible.

A ce point de vue, voici les dispositions qu'il importe de retenir :

La nation assume la protection des orphelins de militaires ou de civils victimes de la guerre de 1914 (art. 1^{er}, § 1^{er}).

Sont dits pupilles de la patrie les enfants auxquels, par application de la loi sur les pensions militaires, une allocation sera accordée soit directement, soit indirectement, par voie de majoration de la pension de leur mère veuve.

Pour faire observer cette réglementation, il est créé à Paris, sous la dénomination d'Office national des pupilles de la patrie, un établissement public, rattaché au ministère de l'Instruction publique, et, au chef-lieu de chaque département, un établissement public appelé Office départemental des pupilles de la patrie (art. 4).

L'Office national est administré (art. 6) par un conseil supérieur composé de quarante membres qui doivent comprendre, pour au moins un quart, des représentants des associations philanthropiques ou professionnelles, exerçant le patronage des orphelins de la guerre et dûment agréées dans les conditions prévues en l'art. 30.

Les offices départementaux, dont les fonctions sont gratuites, comprennent quatorze membres, savoir : en outre du préfet, président de droit, le président du tribunal civil du chef-lieu, vice-président, l'inspecteur d'académie, deux conseillers élus pour trois ans par le conseil général et neuf membres désignés par arrêté ministériel sur la proposition du préfet. Six de ces derniers seront choisis parmi les membres des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre (art. 9).

Les mesures juridiques de protection prises en faveur des pupilles de la patrie consistent (art. 13) : 1° dans la surveillance de la tutelle, si elle est organisée conformément au droit civil ; 2° dans l'organisation subsidiaire de la tutelle nationale pour le cas où il n'aura pas été constitué de tutelle de droit commun.

L'organisation de la tutelle légale de la mère ou des ascendants ainsi que le fonctionnement de toute tutelle légale, testamentaire ou dative, constituée pour les orphelins de la guerre conformément au Code civil, sont placés sous la surveillance des offices départementaux dans les conditions prévues par la loi.

Pour l'organisation de la tutelle, la loi ne paraît rien dire : c'est le renvoi implicite aux dispositions du Code civil quant à la mise en œuvre du juge de paix.

Pour la surveillance du fonctionnement des tutelles, la loi a recours au pouvoir judiciaire.

En effet, prescrit-elle, la surveillance des tutelles des pupilles de la patrie s'exerce par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs juges au tribunal civil, désignés par le premier président de la cour d'appel, dans chaque arrondissement, pour remplir ces fonctions (art. 15).

Cette surveillance ne comporte aucune ingérence indiscrete, dit l'art. 16, 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.

Et cette tâche est facilitée par les obligations imposées aux subrogés-tuteurs.

Pour les intérêts pécuniaires, le subrogé tuteur doit vérifier et attester par écrit l'observation des art. 451, 452 C. civ., ainsi que des art. 5 et suiv. de la loi du 27 février 1880 (art. 17).

Pour l'éducation de l'enfant, le subrogé tuteur doit, à la fin de chaque année d'exercice de la tutelle, fournir par écrit au juge des tutelles l'indication sommaire des conditions dans lesquelles l'enfant est élevé (art. 18) et (art. 19) il doit particulièrement veiller à ce que les dispositions des lois sur l'enseignement obligatoire soient observées, tout en respectant scrupuleusement la liberté des parents ou tuteurs quant au choix des moyens d'enseignement.

Le subrogé tuteur fautif est exposé de la part du juge des tutelles à une réprimande écrite dont copie est communiquée à l'office départemental et, en cas de nouvelle négligence, à une amende de 10 à 100 francs prononcée par la chambre du conseil que saisirait le juge des tutelles, sans préjudice de la responsabilité civile de droit commun.

Si les intérêts matériels ou moraux de l'enfant sont compromis par le tuteur, au gré du juge des tutelles, celui-ci, averti par le subrogé tuteur ou de toute autre manière (expressoin qui ne peut manquer de se référer à la surveillance de l'office départemental), peut attirer sur les incorrections révélées l'attention de la chambre du conseil du tribunal civil; et cette chambre peut, en outre des sanctions de droit commun : 1° prononcer une réprimande dont copie sera adressée à l'office dépar-

tement; 2° attribuer au dit office l'allocation accordée pour entretien de l'enfant avec charge de l'utiliser à son profit (attribution semblable à celle qui a lieu au profit de l'office en l'absence d'une tutelle de droit commun).

Chaque année le juge adresse un rapport d'ensemble à l'office départemental, et celui-ci en adresse un autre, pour le département, à l'Office national.

En somme, pour les pupilles munis de la tutelle ordinaire, il n'y a pas de modification inquiétante aux dispositions du Code civil et si, dans ces tutelles, des décisions graves interviennent, elles sont prises par le juge des tutelles ou par la chambre du conseil. On peut même noter que la surveillance première des tuteurs et des pupilles est celle du subrogé tuteur; c'est par son activité que l'on veut vivifier la tutelle traditionnelle et familiale. Il est vrai qu'il a ainsi un rôle plus considérable que par le passé, avec une responsabilité proportionnée à ses nouvelles fonctions. Mais le subrogé tuteur, c'est la famille, et si la famille ne veut pas être suppléée et supplantée par l'État, en l'espèce l'office départemental, elle doit n'abdiquer ni ses devoirs ni sa responsabilité.

Quant aux orphelins de la guerre, privés de la tutelle légale de la mère ou des ascendants et de toute tutelle constituée à la demande de la famille, autrement dit les orphelins sans famille s'intéressant à eux, ils sont placés sous la tutelle nationale; celle-ci appartient au préfet qui en peut déléguer l'exercice, sous le contrôle de l'office départemental, soit à un membre de l'office, soit à toute autre personne agréée par l'office.

Le conseil de famille est composé de six personnes désignées par l'office et dont trois au moins sont choisies parmi ses membres.

Les attributions du conseil et du tuteur sont celles du Code civil; il n'y a ni subrogée tutelle, ni hypothèque légale.

Les pupilles de la patrie placés sous la tutelle nationale (il ne s'agit donc pas de mineurs ayant une tutelle de droit commun) seront, toutes les fois que cela sera possible, confiés à des œuvres de patronages, agréées par le Conseil supérieur de l'Office national et chargées d'en effectuer le placement et d'en

surveiller l'éducation ; ils pourront être également confiés à des particuliers dans des conditions à déterminer par un règlement d'administration publique.

Le refus d'agrément aux associations philanthropiques ou professionnelles devra être motivé ; il ne pourra être justifié que par l'inobservation des conditions imposées aux dites institutions par le règlement d'administration publique ; l'agrément sera révocable si l'observation des conditions imposées vient à cesser. Le refus de l'agrément peut être l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Dans toute cette partie du projet, on doit remarquer que c'est l'abdication de la famille qui fait surgir la tutelle nationale : le tuteur de la nation n'apparaît que parce qu'il n'y a pas, en vertu de la loi ou de l'élection, un tuteur familial. Les attributions du tuteur national sont d'ailleurs celles du Code civil ; il en est de même des attributions du conseil de famille ; le mode de désignation du tuteur fait comprendre, d'après une tradition établie pour des cas analogues, l'absence du subrogé-tuteur et de l'hypothèque légale ; enfin le tuteur national est seul ; on n'y recourt que subsidiairement à défaut de tutelle légale ou de tutelle dative organisée à la demande de la famille ; il ne peut donc entrer en conflit avec le tuteur familial, comme cela va se produire dans le projet qui créera le tuteur social.

Le projet du gouvernement semblait devoir servir de base aux discussions des Assemblées législatives ; mais M. Léon Bourgeois et plusieurs de ses collègues avaient, dès auparavant, présenté un projet avec office national et offices départementaux des pupilles de la nation. Or, d'après ce projet, l'office départemental, base de la réglementation, peut organiser des sections cantonales et a, de la sorte, partout des délégués, parmi lesquels il peut choisir des tuteurs, dits tuteurs sociaux, des enfants confiés à sa garde. En outre, le même office exerce son patronage social sur tous les orphelins, même pourvus d'un tuteur de droit commun ; enfin, si cet office doit respecter tous les droits du tuteur, il n'en est pas moins vrai qu'au cas où celui-ci sollicite l'aide matérielle de l'office, un accord

devra intervenir entre lui et l'office pour le choix de l'établissement auquel sera confié l'enfant.

C'est en présence de ces deux projets que la commission du Sénat fut placée pour procéder à son étude.

Les orphelins de la guerre s'appelleront non plus pupilles de la patrie, mais pupilles de la nation.

La nation assume la charge, partielle ou totale, de l'entretien matériel et de l'éducation nécessaires au développement normal du pupille dans le cas d'insuffisance de ressources de la famille. Dans le rapport, on retrouve à Paris, sous la dénomination d'Office national des pupilles de la nation, un établissement public rattaché au ministère de l'Instruction publique, et, au chef-lieu de chaque département, un établissement public appelé Office départemental.

Mais cet office national renferme un moindre nombre de membres des œuvres philanthropiques privées que celui du projet du gouvernement.

Présidé par le ministre de l'Instruction publique, il se compose de 37 membres : sénateurs, députés, représentants de Paris et des cinq plus grandes villes de France, un membre du Conseil d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, le premier président de la Cour de cassation ou son délégué, une série de directeurs de divers ministères, le président de la Chambre de commerce de Paris, six délégués des trois ordres d'enseignement, élus par le Conseil supérieur de l'Instruction publique, six délégués élus par le Conseil supérieur d'agriculture, six délégués des syndicats patronaux et ouvriers élus par le Conseil supérieur du travail ; deux délégués des associations coopératives ouvrières de production et de consommation, quatre délégués des collèges de la mutualité, six délégués du Collège des œuvres philanthropiques privées, ces douze délégués de l'un ou de l'autre sexe étant nommés dans les conditions établies par un règlement d'administration publique ; cinq membres nommés par décret parmi les personnes de l'un ou de l'autre sexe désignées par leur compétence spéciale ou leurs travaux ; il y a aussi un délégué de l'Institut et un délégué de l'Académie de médecine.

De leur côté les offices départementaux comprennent, avec le préfet président de droit, des représentants locaux, des représentants de l'État, des représentants de groupements sociaux, dont deux représentants des établissements de bienfaisance privés, et en outre trois délégués choisis par le préfet parmi les membres de l'un ou de l'autre sexe des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre.

Le juge des tutelles disparaît aussi, et complètement : c'est l'office départemental qui veille, concurremment avec le ministère public, à l'organisation et au fonctionnement des tutelles.

La part du ministère public a été définie et limitée : d'après l'art. 17 dernier paragraphe, une expédition de toute délibération du conseil de famille est envoyée immédiatement par le juge de paix au procureur de la République en même temps qu'à l'office départemental, et d'après l'art. 21, dans le ressort de chaque cour d'appel, le procureur général spécialement chargé d'assurer l'exécution des dispositions essentielles de la loi (art. 16 à 21), fait chaque année parvenir aux offices départementaux de son ressort un rapport sur la surveillance exercée par les magistrats des parquets en ce qui concerne la tutelle des pupilles de la nation.

C'est le rôle de l'office départemental que la loi met surtout en relief. Cet office a dans ses attributions non seulement de veiller au sort et au placement des enfants comme à l'observation des lois de tutelle ou autres qui les protègent, mais encore de créer, — chose digne de particulière attention, — des sections cantonales dont les membres seront ses délégués dans chaque commune. Lesdits délégués sont choisis dans chaque canton par l'office départemental parmi les élus cantonaux, les maires, les instituteurs et institutrices et les particuliers, notamment parmi les membres de sociétés protectrices de l'enfance; et ils forment la section cantonale dont le conseiller général ou les conseillers d'arrondissement sont membres de droit. Et ces sections cantonales ont notamment pour attribution de présenter éventuellement à l'agrément de l'office dépar-

temental des personnes de confiance de l'un ou de l'autre sexe, prises ou non parmi ses membres, qui pourraient faire partie des conseils de famille (dans les cas prévus à l'art. 17) ou remplir les fonctions de tuteur social (définies à l'art. 20).

En même temps que la loi développe le rôle de l'office départemental et de ses sections cantonales, elle supprime tout développement du rôle du subrogé-tuteur, parfois même (non sans se conformer — il faut l'avouer — à certains précédents), elle supprime le subrogé-tuteur lui-même; si elle ne peut effacer la tutelle des parents et des ascendants ou l'éventualité d'une tutelle dative, elle s'abstient de les viser de façon directe, et même au père tuteur ou à la mère tutrice; elle impose si ce n'est oppose le tuteur social.

Si, dit l'art. 18, il n'existe ni ascendant ni tuteur testamentaire, ou si ceux-ci déclinent la tutelle ou ont été déclarés incapables ou indignes, le conseil de famille *peut* décider que la tutelle sera confiée à l'office départemental, qui délègue ensuite, sous son contrôle, soit à l'un de ses membres, soit à toute autre personne de l'un ou l'autre sexe agréée par lui, et, en ce cas, le tuteur n'est soumis ni à l'hypothèque légale ni à la subrogée tutelle. Il demeure toutefois soumis, comme tous autres tuteurs du reste, à l'office départemental. L'art. 16 s'exprime ainsi :

« L'office départemental s'assure que le tuteur prend soin de la personne et de l'éducation du pupille dans des conditions matérielles et morales satisfaisantes.

» L'office départemental veille à l'observation des lois et règlements sur l'enseignement obligatoire à tous en respectant la liberté des parents ou tuteurs et, le cas échéant, la volonté testamentaire du père, quant au choix des moyens d'enseignement.

» L'office départemental requiert la convocation du conseil de famille pour statuer sur toutes mesures protectrices de la personne ou de l'intérêt de l'enfant en cas de négligence ou faute du tuteur. A défaut par le conseil de prendre les mesures nécessaires, l'office départemental invite le procureur de la République à requérir aux mêmes fins devant le tribunal civil, statuant en chambre du conseil, par décisions rendues sans frais.

» Dans tous les cas ou, par application des lois, notamment celles des 24 juillet 1889 et 19 avril 1898, il y aura lieu de confier à toute autre personne u'à sa mère ou ses ascendants, la garde de l'enfant, le tribunal ou le juge devra la confier à l'office départemental. »

Vient ensuite l'innovation capitale de la loi qui intéresse toutes les tutelles (art. 20).

A tout pupille de la nation, l'office départemental peut désigner un tuteur social choisi parmi les personnes soumises à son agrément par le père, la mère ou le tuteur du pupille et, à défaut de présentation ou d'agrément, parmi les membres de l'office départemental et des sections cantonales. Le rôle de ce tuteur social est de seconder l'action morale du tuteur sur l'enfant, de protéger celui-ci dans la vie, de veiller à sa bonne conduite, etc., sans toutefois s'immiscer dans le libre exercice de la puissance paternelle ou de la fonction de tutelle. Il a aussi la mission de renseigner l'office et de provoquer l'intervention de l'office (art. 19). L'office départemental peut relever le tuteur de ses fonctions, notamment en cas d'indignité ou de conflit avec le père, la mère ou le tuteur et le remplacer par un autre tuteur social désigné comme ci-dessus.

Donc, le projet de la commission ne maintient pas la séparation très nette du projet du gouvernement entre la tutelle familiale et la tutelle nationale, l'une distincte de l'autre; mais, au contraire, l'art. 20 de ce projet décide que « à tout pupille de la nation, l'office départemental peut désigner un tuteur social ». Ce même art. 20 cherche, il est vrai, à mettre quelque harmonie entre les deux tuteurs et leur action. Ainsi l'office choisit le tuteur social parmi les personnes soumises à son agrément par le père, la mère ou le tuteur du pupille, d'où l'on peut croire que le tuteur social agréera au représentant familial comme à l'office départemental. Mais l'apparence n'est-elle pas trompeuse? et cet espoir ne sera-t-il pas trompé? car, à défaut de présentation ou d'agrément, l'office pourra choisir parmi les membres de l'office départemental et des sections cantonales. Par conséquent, en n'agréant pas, l'office départemental choisira parmi les tuteurs sociaux, qui devien-

dront habituels et en quelque sorte professionnels. Voilà pour le choix.

Quant à l'action, l'art. 20 continue : « Le rôle de ce tuteur social est de seconder l'action morale du tuteur sur l'enfant et de protéger celui-ci dans la vie, de veiller à sa bonne conduite, de s'assurer qu'il reçoit les soins et l'éducation en rapport avec ses aptitudes, avec sa position sociale et sa fortune, sans toutefois s'immiscer dans le libre exercice de la puissance paternelle ou dans les fonctions du tuteur. » Ces prescriptions destinées à protéger l'enfant dans la vie et à faire veiller à sa bonne conduite procèdent d'une excellente pensée qu'il ne faut pas méconnaître et à laquelle on doit même rendre hommage; mais elles sont accompagnées du droit pour le tuteur social de s'assurer des soins reçus par le pupille et de l'éducation qui doit lui être donnée en rapport avec ses aptitudes, sa situation sociale et sa fortune. Là les appréciations sont trop complexes et délicates; on peut facilement n'être pas d'accord sur les aptitudes d'un enfant et plus encore sur ce que comporte sa situation sociale ou sa fortune; à cet égard, les uns voient plus large et les autres plus modestement. C'est donc le conflit, et pour l'éducation de l'enfant, rien n'est pire que la lutte entre ceux qui ont la charge de la diriger... L'article pressent cette éventualité et très sagement, pour en amortir les suites, il ajoute : « sans toutefois s'immiscer dans le libre exercice de la puissance paternelle ou dans les fonctions du tuteur ». Pour que cette recommandation ait toute sa portée, il faudrait que le tuteur social n'eût pour mission que de regarder passer ce qu'on pourrait appeler le cours propre de la tutelle et de faire quelques observations bienveillantes ou de donner quelques conseils affectueux; si le tuteur social ne dépassait pas cette mesure, le tuteur familial pourrait alors se retrancher toujours derrière la liberté de la puissance paternelle ou les prérogatives de ses fonctions de tuteur que le texte vient de réserver.

Mais comment conjecturer que le tuteur social s'en tiendra à ce rôle platonique? En fait, il ne voudra pas laisser périliter le prestige de son titre, renoncer au bénéfice de l'expérience qu'il aura, ou croira avoir acquise; en droit, il fera intervenir

l'office départemental; car, dit encore l'article : « Il a aussi la mission de renseigner l'office sur les conditions dans lesquelles se développe l'enfant au point de vue tant matériel que moral et de provoquer, s'il y a lieu, l'intervention de l'office prévue à l'art. 19. L'office départemental peut d'ailleurs relever le tuteur social de ses fonctions quand il le juge opportun, notamment en cas d'indignité ou de conflit avec le père, la mère ou le tuteur du pupille et procéder à la désignation d'un autre tuteur social comme il est prescrit plus haut. » Qu'est-ce à dire? L'office départemental peut non seulement provoquer toutes mesures lui paraissant utiles, soit de la part du conseil de famille, soit de la part de la chambre du conseil du tribunal, mais encore changer et remplacer le tuteur à son gré. Sans doute, l'article donne pour exemple du changement de tuteur social le cas où il est en conflit avec le père, la mère ou le tuteur familial; mais cet exemple n'est pas limitatif des pouvoirs de l'office départemental, et il pourra advenir que, la personne seule du tuteur étant changée, les principes directeurs de la tutelle sociale, qui aura quelque jour sa jurisprudence, demeurent les mêmes; finalement le tuteur familial, même le père ou la mère, pour faire cesser une lutte qui serait persévérément suivie, n'aurait d'autre moyen que de renoncer au secours alloué au pupille, origine première du contrôle de l'office départemental. Ce n'est plus, comme en 1844, l'État destinant l'enfant, quoi qu'il en ait, à la carrière de marin; c'est tout de même un organisme administratif s'imposant à la famille soit par les allocations dont il dispose, soit par la force inhérente à une institution gouvernementale et à ses agents habituels.

Et, même dans l'art. 22, il y a plus encore; c'est le texte de la loi qui investit les offices départementaux d'un pouvoir supérieur à ceux de tous les tuteurs. L'article s'exprime ainsi : « A la demande de ses tuteurs ou des tuteurs délégués des offices départementaux, ou, dans les cas prévus à l'art. 19, par décision du tribunal, les pupilles de la nation peuvent être confiés, par l'intermédiaire de l'office départemental, soit à des établissements publics, soit à des fondations, associations ou

groupements, soit à des particuliers présentant toutes les garanties nécessaires, lesquelles seront l'objet d'un règlement d'administration publique après avis du conseil supérieur de l'Office national. » Ainsi, dès qu'un tuteur n'a ni les ressources, ni le temps, ni le goût de s'occuper directement de l'enfant, c'est par l'intermédiaire de l'office départemental que cet enfant sera placé soit dans les établissements, soit chez les particuliers qui en auront la garde, et ces établissements ou particuliers seront soumis aux dispositions d'un règlement d'administration publique, rendu après avis du conseil supérieur de l'Office national. En tout cela, ni les familles ni les tuteurs n'ont un rôle prépondérant, ou même appréciable; sans doute, on peut espérer dans le libéralisme du Conseil d'État, dont traditionnellement l'indépendance est comme la noble coquetterie de son amovibilité; mais, du moins, c'est l'office départemental seul qui choisit et détermine le placement de l'enfant. L'art. 22, pour ce placement et ce choix, ne fixe même aucune règle à suivre. Peut-on suppléer à ce silence par certaines dispositions libérales des art. 19 et 20? Le silence même du texte appelle la controverse. En tous cas, on ne voit aucun recours organisé contre la décision de l'office départemental (malgré les termes de l'art. 8, § 4 de la loi), et ce recours, s'il existait, ne serait qu'un recours administratif, et non point un recours présentant les garanties d'un tribunal de l'ordre judiciaire.

Le projet de la commission du Sénat ne manqua point d'être attaqué et même avec ardeur. Le tuteur social et ses conflits presque certains avec le tuteur familial parurent insupportables à ceux qui, pour l'éducation, continuent à préférer la famille à l'État. — Sans méconnaître la puissance éducatrice de l'État, en se souvenant même, et sans ingratitude, des leçons reçues dans les établissements d'instruction publique, on peut admettre, en la matière, les droits primordiaux de la famille, source de toute vie humaine, cellule fondamentale des organismes plus amples qui constituent la cité et la nation. — Tout de suite, il faut le constater, le gouvernement entra dans la voie des concessions. M. Bourgeois, le premier, se plut à restreindre la mission du tuteur social à un rôle d'affection

vigilante et protectrice, admettant qu'il fût dénommé parrain plutôt que tuteur social, et il n'est pas douteux qu'ici un changement dans les mots a une véritable portée et une réelle signification. Le ministre ajoutait que la nomination du tuteur social était non obligatoire, mais facultative — « le texte dit : peut » — et qu'après tout, le tuteur social ne pouvait que prévenir l'office départemental, lequel avait lui-même à mettre en mouvement le conseil de famille ou la chambre du conseil du tribunal civil. Le ministre terminait son discours sur une pensée que tous pouvaient approuver : « Ce qui doit sortir de votre délibération, c'est la certitude ancrée au cœur de chaque combattant que, s'il succombe, la nation prendra, comme elle le doit, la charge de ses enfants. »

M. le garde des Sceaux Viviani, se souvenant du projet qui portait sa signature, a été plus conciliant encore. Le tuteur social va s'appeler conseiller de tutelle. Il n'y aura de conseiller de tutelle ni en face du père ou de la mère, ni même en face du tuteur testamentaire ou de la tutelle légitime des ascendants. Le ministre réserve toutefois à l'office départemental le droit, sans qu'un conseiller de tutelle soit nommé, d'exercer une surveillance morale sur l'éducation de l'enfant et sur sa direction ; car « c'est un droit, dit-il, qui appartient à tout citoyen d'attirer l'attention du procureur de la République sur la défaillance de la tutelle » ; et un opposant déclara, en une courte interruption, ne voir aucun inconvénient à la réserve exprimée par M. le garde des Sceaux.

Même en cas de tutelle dative, le ministre n'insiste pas pour le conseiller de tutelle quand la mère est là auprès de l'enfant, mais refusant de gérer la tutelle (ce qui est dans son droit) ou incapable de cette gestion (ce qui n'atteint ni son honorabilité ni son affection maternelle). Ce n'est qu'en cas de tuteur datif — de parenté plus vague ou plus lointaine — que l'éventualité de la nomination d'un conseiller de tutelle surgirait et peut-être sur la proposition même du conseil de famille.

Plus loin, dans le même discours, il est dit que si l'office départemental est présidé par le préfet, c'est que, dans les départements, tout aboutit à lui et c'est toujours à lui qu'il

faut s'adresser pour obtenir les renseignements utiles et nécessaires, mais M. le garde des Sceaux proteste contre cette idée qu'en la matière la loi puisse être une arme de combat : « Non messieurs, dit-il, nous n'aurons pas impunément traversé les étapes de sang, et, si vraiment la grande leçon de la guerre ne devait pas entraîner tous les Français à ensevelir dans les tranchées quelques-uns de leurs préjugés et de leurs préventions, il ne me resterait plus qu'à refermer ce dossier. »

De même pour les secours à distribuer entre les enfants, M. le Ministre admet la répartition entre tous et ceux qui sont soumis à la protection de l'office et les autres ; il n'y aurait d'exception que pour faire respecter les clauses d'une donation ou d'un testament dont les produits seraient réservés par le donateur ou le testateur aux enfants dont les familles auraient accepté la protection.

Enfin, pour l'agrément des maisons d'éducation où les pupilles peuvent être placés, M. le Ministre donne encore la solution libérale : pour les écoles privées qui reçoivent la visite de l'inspecteur primaire, l'agrément va de soi ; pour les associations qui ne sont pas des écoles privées — qu'elles soient religieuses ou laïques, — trois conditions sont demandées : la moralité, qu'on assure l'instruction, et que toute satisfaction soit donnée au point de vue de l'hygiène.

L'affichage du discours du ministre fut ordonné et l'opposition, par la bouche d'un de ses représentants les plus vigilants, se félicita que l'œuvre de la commission ait été exécutée avec une maestria superbe par les déclarations de M. le garde des Sceaux en revenant à des notions acceptables pour tous.

Que donnera la suite des débats, soit au Sénat, soit à la Chambre ?

Nous espérons qu'ils aboutiront à des solutions libérales et respectueuses des droits de la famille ; l'honneur d'une législation réside en son libéralisme protecteur des faibles et des minorités. D'ailleurs, à une date plus ou moins certaine, plus ou moins lointaine, elle vient à protéger ceux-là mêmes qui l'auraient combattue. Songeons aussi qu'après la guerre, la question urgente non seulement pour la grandeur, mais l'exis-

tence même de la France, sera celle de la repopulation. Le rôle de la famille est ici prépondérant. En outre, elle a fait ses preuves pour ce qui, au regard de l'État, est l'essentiel; elle a donné à la nation, pour la défendre, des enfants dont l'héroïsme, le dévouement, l'abnégation, le loyalisme n'ont jamais été égaux; dans cet ordre d'idées, personne ne pourrait mieux faire. En sacrifiant à la nation, sans une dissonance et sans une plainte (les deuils sont demeurés non moins silencieux que profonds), les plus jeunes et les meilleurs des siens, la famille ne peut pas avoir fourni l'occasion d'une législation qui tendrait à diminuer son intégrité. Le projet, dit du gouvernement, l'avait compris, et voilà pourquoi nous étions disposés à demander au Comité de lui donner son adhésion. Aussi bien on pouvait préconiser un projet de loi signé par MM. Viviani, Briand, Malvy, Sarraut, Doumergue, sans être accusé d'être animé d'une sorte de parti pris d'origine politique, et, dans l'intérêt même de l'enfance, il valait mieux qu'il en fût ainsi.

D'autre part, l'heure n'était pas aux critiques de détail. La discussion était déjà engagée au Sénat. Il paraissait opportun d'appuyer le projet qui faisait la place la plus large à la famille, au pouvoir judiciaire, aux membres des sociétés philanthropiques; cet appui devait conduire au résultat le plus pratique et le plus sûr.

Mais voici que la Société d'études législatives travaille à un projet de conciliation. Elle a nommé une commission, présidée, comme la société elle-même, par M. Millerand. Cette commission comprend des sénateurs d'opinions politiques diverses, et de savants professeurs de la Faculté de droit de Paris, au nombre desquels celui qui a collaboré au projet même du gouvernement. Ce nouveau projet paraît avoir des chances d'être utilement présenté, comme amendement, au cours des débats législatifs déjà commencés. Il se résume ainsi :

Maintien de l'Office national et des offices départementaux, suppression du juge de tutelle, mais aussi de l'office cantonal et du tuteur social.

L'Office national conserve les attributions d'ordre général visées au projet de la commission.

Il comprend quarante membres dont, pour un quart, des représentants de l'un ou de l'autre sexe élus par les associations philanthropiques ou professionnelles, exerçant le patronage des orphelins de la guerre.

L'Office départemental a pour attributions : De veiller à l'observation, au profit des orphelins de la guerre, des lois protectrices de l'enfance, des règles du Code civil en matière de tutelle et des mesures de protection de la loi nouvelle;

D'exercer la tutelle des orphelins de la guerre dans les conditions prévues et de pourvoir au placement des pupilles;

D'accorder des subventions pour faciliter l'entretien et l'éducation des pupilles manquant des ressources nécessaires et de recevoir le compte annuel des personnes chargées d'employer ces subventions;

De veiller à l'observation des règles édictées par le règlement d'administration publique pour les associations, établissements ou particuliers, ayant obtenu la garde d'orphelins.

L'office départemental comprendrait, avec le préfet président de droit, le président du tribunal civil du chef-lieu, vice-président, l'inspecteur d'académie, deux personnes désignées pour trois ans par le conseil général, deux personnes désignées par arrêté ministériel sur la proposition du préfet, quatre représentants des groupements sociaux et économiques par eux élus, neuf personnes de l'un ou de l'autre sexe, choisies par les membres des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre.

C'est l'office départemental qui veille, concurremment avec le ministère public, à l'organisation et au fonctionnement des tutelles.

Les décès étant obligatoirement signalés au juge de paix, quand ils donnent notoirement ouverture à la tutelle d'un orphelin de la guerre, le juge de paix convoque d'office le conseil de famille, et, à défaut de parents ou d'amis, il peut appeler des personnes recommandables des deux sexes, notamment des membres de l'office départemental ou des personnes faisant partie des associations philanthropiques ou professionnelles s'occupant des orphelins de la guerre.

En l'absence du tuteur légal ou testamentaire, le conseil de famille peut, au lieu de désigner un tuteur datif, confier la tutelle à l'office départemental; celui-ci délègue, sous son contrôle, la garde et le soin de l'éducation de l'enfant à une association philanthropique ou professionnelle exerçant le patronage des orphelins de la guerre, soit à toute autre personne de l'un ou l'autre sexe; chaque année, la personne déléguée fournit par écrit à l'office départemental l'indication des conditions dans lesquelles l'enfant est élevé.

Il n'y a ni hypothèque légale ni subrogée tutelle.

L'office veille aux intérêts matériels et moraux de l'enfant et notamment à l'observation des lois sur l'enseignement obligatoire, tout en respectant la liberté des familles et, le cas échéant, la volonté testamentaire du père, de la mère et des ascendants quant au choix des moyens d'enseignement.

L'office départemental peut remplacer le délégué insuffisant ou fautif; le délégué destitué peut former appel devant l'Office national.

Le conseil de famille, d'autre part, peut provoquer le retrait de la tutelle confiée à l'office départemental qui l'exercerait en désaccord avec les intentions de la famille. Le retrait serait prononcé par le tribunal, statuant en chambre du Conseil, en s'inspirant uniquement des intérêts de l'enfant.

L'office départemental reçoit annuellement le compte rendu de la subvention qu'il a accordée.

En cas d'abus soit quant à l'emploi de la subvention, soit quant à tous intérêts matériels ou moraux des pupilles, ledit office peut ou convoquer le conseil de famille pour statuer sur la destitution du tuteur, ou inviter le procureur de la République à saisir la chambre du conseil qui ferait toutes représentations ou prendrait toutes mesures utiles quant à la garde de l'enfant.

Enfin, les associations se fonderaient en vertu d'une simple déclaration faite à la Préfecture, avec désignation des présidents et des administrateurs.

En cas de mauvais fonctionnement d'une association, l'office départemental saisirait l'office national, qui émettrait un avis

en vertu duquel le ministre pourrait prononcer la suppression de l'association. Celle-ci aurait la faculté de se pourvoir devant le Conseil d'État.

Il faut conclure et aboutir.

Le projet nouveau supprime le tuteur social et respecte les droits et la volonté des familles.

Il ne heurte donc aucun des principes de notre tradition juridique. C'est considérable à un moment où, nous le répétons, il importe de rechercher moins la perfection des détails que la sauvegarde de certaines règles fondamentales. Aussi nous croyons qu'il peut être accepté par le Comité aussi bien qu'il l'a été par la Société d'études législatives. On doit compter que deux appuis vaudront mieux qu'un seul auprès du législateur, et cet espoir provoque le vœu que nous vous proposons d'émettre en sa faveur.

**PROJET DE LA COMMISSION
DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTUDES LÉGISLATIVES**

ARTICLE PREMIER.

Les orphelins de la guerre sont assurés de la protection de la nation au moyen des organes institués et dans les conditions fixées par la présente loi.

TITRE I

**Des organes destinés à assurer la protection
des orphelins de la guerre.**

ART. 2.

Sous la dénomination d'Office national des orphelins de la guerre, il est créé à Paris un établissement public, rattaché au ministère de l'Instruction publique.

Au chef-lieu de chaque département, il est créé un établissement public appelé Office départemental des orphelins de la guerre.

ART. 3.

L'Office national est administré par un conseil supérieur composé de quarante membres.

Ce conseil comprend des membres de droit, des représentants des Chambres, des fonctionnaires des grandes administrations publiques. Il doit comprendre, pour au moins un quart, des représentants de l'un ou l'autre sexe, élus par les associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre.

ART. 4.

Le conseil supérieur de l'Office national a pour attributions :
1° De prendre ou de provoquer toute mesure d'ordre général

jugée nécessaire ou opportune en faveur des pupilles de la nation ;

2° De répartir entre les offices départementaux les subventions de l'État ou le produit des fondations, dons ou legs à lui faits sans affectation spéciale ;

3° De donner son avis sur les conditions générales suivant lesquelles des subventions pourront être accordées par les offices départementaux, dans les limites de leurs ressources, aux parents, aux tuteurs, aux établissements publics ou privés, aux associations, aux particuliers gardiens des pupilles ;

4° De donner son avis sur le retrait, réclamé par un office départemental, du droit, pour une association philanthropique ou professionnelle, d'intervenir dans l'éducation d'un pupille de la nation ;

5° De statuer sur les recours formés contre les décisions prises par les offices départementaux ;

6° De diriger et coordonner l'action des offices départementaux en vue de l'exécution de la présente loi.

ART. 5.

Dans l'intervalle de ses réunions, le conseil supérieur est représenté par une section permanente dont il détermine lui-même la composition, le fonctionnement et les pouvoirs. L'Office est représenté en justice, ainsi que dans les actes de la vie civile, par le président de la section permanente.

ART. 6.

Les offices départementaux ont pour attributions :

1° De veiller à l'observation, au profit des orphelins de la guerre, des lois protectrices de l'enfance, des règles du Code civil en matière de tutelle ainsi que des mesures de protection de la présente loi ;

2° D'exercer la tutelle des orphelins de la guerre qui leur aura été conférée dans les conditions indiquées ci-après et de pourvoir au placement, dans les familles ou fondations ou dans les établissements d'éducation publics ou privés desdits pupilles

ainsi que de ceux dont les parents ou tuteurs sollicitent son intervention à cet effet ;

3° D'accorder des subventions en vue de faciliter l'entretien et l'éducation des pupilles dont le père, la mère, le tuteur ou le soutien manqueraient des ressources nécessaires à cet effet et recevoir le compte annuel des personnes chargées d'employer ces subventions ;

4° De veiller à ce que les associations philanthropiques ou professionnelles, les établissements privés ou les particuliers ayant obtenu la garde d'orphelins de la guerre ne s'écartent pas des conditions générales indiquées à l'art. 15 et de provoquer au besoin le retrait pour les établissements de la faculté d'intervenir dans l'éducation des orphelins de la guerre ;

5° D'organiser s'ils le jugent à propos, et de diriger un personnel d'assistance pupillaire destiné à les seconder dans leur activité et dans la mission de surveillance.

ART. 7.

Les offices départementaux comprennent : le préfet, président de droit ; le président du tribunal civil du chef-lieu, vice-président ; l'inspecteur d'académie ; deux personnes désignées pour trois ans par le conseil général ; deux personnes désignée par un arrêté ministériel sur la proposition du préfet ; quatre représentants des groupements sociaux et économiques par ux élus, et neuf personnes choisies par les membres des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre.

Les membres de l'Office national et des offices départementaux peuvent appartenir à l'un ou l'autre sexe. Leurs fonctions sont gratuites.

ART. 8.

Les ressources de chaque office départemental comprennent :

1° Les subventions qui pourront lui être accordées par le département ou les communes, par des personnes ou des associations privées ;

2° Le produit des dons et legs faits directement à l'office départemental et dont il aura la libre disposition ;

3° La quote-part qui lui sera attribuée par le conseil supérieur sur les crédits alloués par le Parlement aux orphelins de la guerre, sur le produit des dons et legs faits à l'Office central des orphelins de la guerre, sans affectation à un office déterminé.

TITRE II

Des mesures juridiques de protection prises en faveur des orphelins de la guerre.

ART. 9.

L'office départemental veille, concurremment avec le ministère public, à l'organisation et au fonctionnement des tutelles des orphelins de la guerre.

ART. 10.

Les officiers de l'état civil sont tenus de signaler sans délai aux juges de paix les décès qui, à leur connaissance donnent lieu à l'ouverture de la tutelle d'un orphelin de la guerre.

Le juge de paix, s'il n'en est requis par les intéressés, convoque d'office le conseil de famille. A défaut de parents et d'amis, il peut appeler à siéger au conseil de famille, des personnes recommandables, notamment des membres, de l'un ou l'autre sexe, de l'office départemental, ou des personnes faisant partie des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre.

ART. 11.

S'il n'existe ni tuteur légal, ni tuteur testamentaire, ou si ceux-ci déclinent la tutelle, ou ont été déclarés incapables ou indignes de l'exercer, le conseil de famille peut, au lieu de désigner un tuteur datif, décider que la tutelle sera confiée

à l'office départemental. Celui-ci délègue sous son contrôle la garde et le soin de l'éducation de l'enfant, soit à une association philanthropique ou professionnelle exerçant le patronage des orphelins de la guerre, soit à toute autre personne de l'un ou l'autre sexe.

A la fin de chaque année, l'établissement ou la personne délégué par l'office départemental lui fournit par écrit l'indication des conditions dans lesquelles l'enfant est élevé.

L'office départemental s'assure que son délégué prend soin de la personne et de l'éducation du pupille dans des conditions satisfaisantes au point de vue tant matériel que moral. Il veille notamment à l'observation des lois sur l'enseignement obligatoire, tout en respectant la liberté des familles, et, le cas échéant, la volonté testamentaire des pères et ascendants ayant la garde de l'enfant, quant au choix des moyens d'enseignement.

Dans le cas où l'office estime que les intérêts moraux ou matériels de l'enfant sont compromis par la négligence ou la faute de son délégué, il pourvoit à son remplacement. Sa décision doit être signifiée à la personne ou à l'établissement. Dans la huitaine de la signification, le délégué destitué peut former appel devant l'Office national.

Le conseil de famille conserve, d'autre part, la faculté de provoquer le retrait de la tutelle confiée à l'office départemental qui l'exercerait en désaccord avec les intentions de la famille. Le retrait sera prononcé par le tribunal qui statuera en chambre du conseil.

ART. 12.

Toute personne ou tout établissement investi de la puissance paternelle, de la tutelle ou de la garde d'un orphelin de la guerre doit rendre compte annuellement à l'office départemental de l'emploi de la subvention accordée par celui-ci en vue de l'entretien et de l'éducation du pupille.

Ce compte est contresigné par le subrogé tuteur s'il en existe un.

S'il apparaît que les fonds de la subvention sont détournés

de leur destination, et, plus généralement, que les intérêts moraux ou matériels de l'enfant sont compromis, l'office départemental, selon les cas, requiert la convocation du conseil de famille en vue de statuer sur la destitution du tuteur, ou invite le procureur de la République à requérir du tribunal civil, statuant en chambre du conseil et sans frais, d'appeler la personne investie de la puissance paternelle pour lui adresser des représentations ou, au besoin, de prendre, quant à la garde de l'enfant, telles mesures jugées utiles dans son intérêt.

TITRE III

Placement des Orphelins de la guerre. Rapport des Offices avec les Œuvres.

ART. 13.

Les associations philanthropiques ou professionnelles qui se chargeront de l'éducation, du placement ou du patronage des orphelins de la guerre, doivent en faire une déclaration spéciale à la préfecture de chacun des départements où leur activité s'exerce. Elles y déposent leurs statuts et la liste de leurs administrateurs, ainsi que le nom de leur représentant dans le département.

ART. 14.

Les associations qui auront fait la déclaration prévue en l'art. 13 participent, proportionnellement au nombre des orphelins de la guerre dont elles assurent l'éducation, aux subventions distribuées par l'office départemental.

ART. 15.

La faculté d'intervenir dans l'éducation des orphelins de la guerre peut être retirée aux œuvres qui détourneraient de leur emploi les subventions ou ressources qui leur sont allouées ou qu'elles se procurent pour cette destination, ainsi qu'à celles qui par leur mauvaise administration compromettraient les

intérêts matériels ou moraux des enfants confiés à leurs soins.

Le retrait est prononcé par arrêté motivé du ministre de l'Instruction publique, sur la demande des offices départementaux, après avis de l'Office national.

ART. 16.

Lorsque l'enfant a été confié pendant trois ans à un particulier à titre gratuit, ce dernier, même s'il a moins de 50 ans et si l'enfant a plus de 15 ans, peut, en obtenant le consentement du conseil de famille, devenir le tuteur officieux de l'enfant.

Le délai exigé par l'art. 366 C. civ. pour la collation de l'adoption par acte testamentaire, est réduit à trois ans en faveur des orphelins de la guerre. Pareille réduction est appliquée au délai de six ans établi par l'art. 345 C. civ., relativement à l'adoption ordinaire.

TITRE IV

Dispositions complémentaires.

ART. 17.

Un décret déterminera les conditions dans lesquelles des bourses et exonérations pourront être accordées aux orphelins de la guerre en vue de faciliter leur instruction dans les établissements nationaux.

ART. 18.

Tous les actes ou pièces nécessaires à l'exécution de la présente loi seront, sur le simple visa du juge de paix, dispensés du timbre et enregistrés gratis s'ils doivent être soumis à cette formalité.

ART. 19.

Des règlements d'administration publique détermineront,

dans les trois mois qui suivront la promulgation de la présente loi, les conditions d'application, notamment :

1^o Les règles et conditions de l'établissement de l'Office national prévu à l'art. 2;

2^o L'élection des délégués aux offices départementaux prévus à l'art. 6;

3^o La composition et le fonctionnement de l'Office départemental pour le département de la Seine et la Ville de Paris, ainsi que les règles administratives et financières auxquelles il sera soumis;

4^o Les règles applicables à la gestion financière et à la comptabilité des fonds appartenant aux offices ou qui leur sont confiés.