

# LA POLITIQUE JURIDIQUE FRANÇAISE EN FAVEUR DE LA FAMILLE

par

**Gabriel MARTY**

Doyen de la Faculté de Droit de Toulouse,  
Avocat à la Cour d'Appel

Si le Code Civil français est un code individualiste il ne justifie pas toutefois la boutade de Renan sur la loi faite pour des individus qui naîtraient enfants trouvés et mourraient célibataires.

Certes on a pu remarquer que le mot famille n'était prononcé dans le Code qu'à l'occasion de l'institution, d'ailleurs caractéristique, du Conseil de Famille, organe de la tutelle des mineurs et interdits. Mais le Code Napoléon n'en contenait pas moins une réglementation de l'institution familiale qui s'efforçait de concilier les acquisitions de la Révolution telles que la laïcisation du mariage et le divorce, avec les données issues d'un plus lointain passé.

Dans l'ensemble on y trouvait les cadres juridiques d'une famille légitime fortement hiérarchisée par les prérogatives que le mari et père puisait dans la puissance maritale renforcée par l'incapacité de la femme mariée et l'organisation des régimes matrimoniaux dominants, ou, en ce qui concerne les enfants, dans la puissance paternelle. C'était une famille relativement étendue par la persistance des liens entre parents ou alliés dont la loi tirait des conséquences notamment dans la réglementation du droit de succession admis jusqu'au 12° degré en ligne collatérale.

La situation hors de pair de cette famille légitime était, en outre, accentuée par le statut inférieur des enfants naturels et l'interdiction quasi totale de la recherche judiciaire de la paternité naturelle, l'interdiction faite à l'époux divorcé pour adultère d'épouser

son complice, la prohibition de la légitimation des enfants adultérins, les règles restrictives auxquelles l'adoption elle-même se trouvait soumise.

Tout au long d'un siècle et demi d'évolution des mœurs et du droit, ces données premières du droit familial français ne sont évidemment pas demeurées immuables. Les lignes de force de cette évolution, qui ne s'est pas faite sans luttes et sans certains retours en arrière, sont trop connues pour qu'il soit nécessaire d'y insister.<sup>1</sup>

L'on a dit du droit matrimonial français que " son génie son démon, c'est la liberté.<sup>2</sup> Cette affirmation trouve un certain fondement d'abord dans la série des lois qui ont abattu les obstacles restreignant la liberté de contracter mariage : ainsi la suppression des empêchements résultant de la complicité d'adultère (Loi du 15 décembre 1904), de l'abus du divorce (dont les derniers vestiges ont définitivement disparu avec la loi du 4 janvier 1930),<sup>3</sup> ou encore les lois qui ont assoupli la réglementation du délai de viduité;<sup>4</sup> celles qui ont supprimé progressivement le consentement familial pour le mariage des majeurs;<sup>5</sup> celles qui ont assoupli ou allégé les formalités du mariage,<sup>6</sup> l'exigence nouvelle du certificat prénuptial demeurant de conception modérée<sup>7</sup>.

1) Par exemple : J. Carbonnier, *Terre et Ciel dans le droit français du mariage*, Etudes offertes à Georges Ripert, I, Page 326 et s.; et l'excellent exposé de M. Max Rheinstein : *The Code and The Family* dans l'ouvrage " *The Code Napoléon and the Common Law World* ". Bernard Schwartz ed., 1956, page 138 et s.

2) J. Carbonnier, *op. cit.*, page 336.

3) Voir aussi Cass. 28 janvier 1888, Sirey, 1888-1,193, tranchant la controverse sur l'absence d'empêchements résultant des vœux religieux.

4) Lois du 13 juillet 1907, 9 août 1919, 9 décembre 1922, 4 février 1928.

5) Suppression définitivement accomplie par la loi du 2 février 1933.

6) Voir par ex. pour les publications, art. 63 et s. Code Civil modifié par la loi du 8 avril 1927; et pour les productions de pièces, loi du 8 décembre 1950, et article 75 § 5 Code Civil modifié; et pour le mariage sans comparution personnelle en temps de guerre, décret-loi du 9 septembre 1939.

7) V. article 63 § 2 Code modifié par l'Ordonnance du 2 novembre 1945.

Une autre manifestation de ce même esprit de liberté réside dans le fait que le divorce, aboli en 1816 et rétabli en 1884, fait l'objet d'une pratique assez extensive qui situe la France dans une situation moyenne quant au pourcentage des divorces.

L'évolution de la condition de la femme en général et de la femme mariée en particulier s'est accomplie dans le sens de l'égalité des droits et d'une plus grande indépendance : l'incapacité de la femme mariée, la puissance maritale ont été supprimées par la loi du 18 février 1938 et celle du 22 septembre 1942. Si l'article 213 reconnaît au mari la qualité de chef de famille, le texte précise qu'il s'agit d'une fonction qu'il doit exercer " dans l'intérêt commun du ménage et des enfants " et avec le concours de la femme, proclamé d'ailleurs plutôt que juridiquement organisé. De même si, en sa qualité de chef de famille, le père se voit confier la puissance paternelle, la mère n'intervenant dans cet exercice qu'à titre supplétif dans les cas prévus par l'article 373 du Code Civil, il s'agit d'un droit fonction, contrôlé et organisé par la loi et la jurisprudence dans l'intérêt des enfants.<sup>8</sup>

Enfin en marge de la famille légitime, l'on a vu s'améliorer non seulement la situation des enfants naturels simples, mais des enfants incestueux et adultérins tant par la reconnaissance de droits alimentaires que par la légitimation de plus en plus largement ouverte, en cas de mariage subséquent. Les alternatives par lesquelles sont passées les solutions légales concernant la légitimation des enfants adultérins *a patre* sont significatives des résistances et inquiétudes que soulèvent certains aspects de cette évolution.<sup>9</sup>

8) Sur cette question v. Notre rapport au Colloque de Saint Jacques de Compostelle.

9) Il s'agit des enfants conçus par un homme marié, durant le mariage et avant qu'une instance en divorce ou en séparation de corps ait séparé légalement les époux. Cette légitimation d'abord interdite, avait été admise par la loi du 30 décembre 1915 à condition que le père n'ait pas d'enfant ou descendants légitimes issus du mariage pendant lequel l'adultère a été commis. Cette condition restrictive a été supprimée par la loi du 14 septembre 1941, dite " Loi du jardinier " parce qu'inspirée dit-on par la situation de jardinier du Chef de l'Etat de l'époque. Une ordonnance du 3 mai 1945 abrogeant cette loi était revenue au régime

Malgré cela il est certain que les mœurs familiales en France sont demeurées dans l'ensemble sérieuses, et la famille française vivace. La famille suivant une évolution qui n'est pas particulière à la France a eu tendance cependant à se limiter au cercle des relations familiales les plus proches. Le législateur en a tiré les conséquences notamment en limitant le droit de succession en ligne collatérale et en augmentant les droits des ascendants ou du conjoint survivant préférés aux collatéraux ordinaires. Une récente loi du 26 mars 1957 marque à nouveau cette tendance.

En tout cela le législateur français, le droit français, ont suivi l'évolution des mœurs, mais cette évolution progressive du statut familial ne constituait pas à proprement parler une politique de la famille.

Celle-ci, réclamée dès la fin du XIX siècle par des hommes comme le Docteur Bertillon fondateur de l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population française en 1896, ou le Capitaine Maire, ligueur ardent pour la famille, Paul Bureau, sociologue et fondateur de Journal " Pour la Vie ", Jules Louis Breton, plus tard Ministre et créateur du Conseil de la Natalité française, a été préfigurée par un certain nombre de mesures législatives partielles: ainsi la loi du 13 avril 1898 majorant les retraites de la Caisse Nationale pour les personnes ayant élevé quatre enfants jusqu'à treize ans ; avantages fiscaux accordés dès 1901 en matière de succession et dès 1904 pour cote mobilière, puis en 1917 lors de la création de l'impôt sur le revenu; institution en 1919 et 1920 des réductions accordées aux familles nombreuses sur les chemins de fer, de la Médaille de la famille et du Conseil de la Natalité ; première organisation d'une assistance ou aide aux familles privées de ressources (loi du 14 juillet 1913 et du 22 juillet 1923); organisation avec la participation de l'Etat de primes à la natalité (loi du 26 juin 1916 et décret du 30 avril 1920): ébauche d'une politique du logement familial avec le décret du 9 janvier 1923 (préférence à accorder aux familles nombreuses par les Départements et Communes pour les Habitations à Bon Marché), ou

---

antérieur. La loi du 5 juillet 1956 a repris la solution large de la loi du 14 septembre 1941.

la loi du 13 juillet 1927, dite loi Loucheur (qui accordait les crédits aux familles nombreuses pour la construction).

Lancées par des initiatives d'abord privées<sup>10</sup> qui aboutissent dès 1918 à l'institution à Grenoble et à Lorient des premières Caisse de Compensations, les allocations familiales sont, par la loi du 11 mars 1932 (Loi Landry), rendues obligatoires pour les salariés des professions commerciales, industrielles et libérales.

Mais c'est seulement en 1939 que s'affirme la notion d'une politique concertée et cohérente en faveur de la famille.

Les préoccupations démographiques ont eu dans cette affirmation une influence prépondrante : la natalité française était, en effet, tombée à un taux très bas (41,6 pour 1000) et le nombre annuel des naissances se situait aux environs de 600.000 et depuis 1935 était inférieure à celui des décès.

Pour essayer de réagir contre ce péril à la veille de la guerre un Haut Comité de la Population est créé et un texte préparé par lui est promulgué, le décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et la natalité française, qui a été couramment désigné sous le nom de " Code de la Famille ".

Malgré cette désignation, ce n'était pas un véritable Code de la Famille. Il groupait cependant un certain nombre important de mesures concernant la famille en même temps que d'autres problèmes démographique ou d'hygiène sociale. On peut en tous cas le considérer comme le point de départ d'une véritable politique en faveur de la famille qui s'est poursuivie avec continuité sous les divers régimes que la France a connus depuis lors.

Sous l'occupation le Gouvernement de Vichy avait inscrit la famille dans sa devise : " Travail, Famille, Patrie " ; reprenant à son compte et développant un certain nombre d'initiatives déjà

10) V. cependant dès 1862, le sursalaire accordé aux inscrits maritimes, les suppléments familiaux des fonctionnaires, généralisés par la loi du 18 octobre 1919, la loi du 19 décembre 1922 sur la stipulation d'allocations familiales dans les cahiers des charges des marchés de travaux publics des collectivités publiques. V. aussi la législation sur les allocations militaires.

en cours comme les prestations familiales, l'organisation de la succession agricole, l'élargissement de l'adoption; il a institué la carte prioritaire pour les mères de famille et ébauché la représentation publique des familles par des services ministériels spécialisés et par les associations familiales.

Il est remarquable que la Libération et la Quatrième République n'aient fait que continuer et épanouir ce mouvement. Le préambule de la Constitution Française du 27 octobre 1946 ne précise-t-il pas que " la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à son développement ", affirmant ainsi une tendance que l'on retrouve d'ailleurs dans de nombreuses constitutions modernes<sup>11</sup> et dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme qui développe la même idée en formulant que " la famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la Société et de l'Etat " ou encore que " quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant, ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale " (art. 25).

Ainsi, dépassant le cadre des préoccupations démographiques et natalistes, s'affirment d'autres idées qui sont le fondement d'une politique proprement familiale, c'est à dire la valeur sociale irremplaçable du groupement familial, et le devoir non seulement de protection mais de justice à remplir à son égard.

Un sondage de l'Institut français d'opinion publique est assez caractéristique de l'importance des préoccupations familiales en France : ne révèle-t-il pas que parmi les " mots - force " le mot Famille vient au troisième rang tout près des mots Paix et Liberté et bien avant Patrie ou Religion.

La variété, la cohérence des mesures, l'importance des moyens mis en oeuvre pour aider la famille et les résultats obtenus forcent l'attention.

11) Cf. J. Daric, Place de la famille dans les textes constitutionnels des Etats modernes, dans l'ouvrage collectif: Renouveau des idées sur la famille, p. 185 et s.

Il est à remarquer d'ailleurs que le bénéfice de cette première catégorie de mesures n'est pas en général limité aux familles régulièrement fondées par le mariage ou l'adoption. Pour ne point pénaliser les enfants à raison de l'irrégularité de leur filiation, ces mesures s'étendent en général à toute personne ayant des enfants "à charge". En outre dans un esprit très large ces mesures sont généralement étendues aux familles étrangères travaillant en France.

Il n'en est pas de même pour une autre catégorie de mesures qui ont pour but d'organiser la représentation des intérêts familiaux. Ici comme la loi l'indique (cf. art. I du décret précité de codification du 24 janvier 1956), il ne s'agit plus que des "familles constituées par le mariage et la filiation légitime ou adoptive et dont le chef ou les enfants sont français".

— I —

Les mesures prises dans l'intérêt de la famille, pour compenser au moins en partie les charges familiales, et d'une façon plus générale aider les familles sont extrêmement diverses : elles n'intéressent pas seulement ou même principalement le droit privé classique mais le droit social, le droit administratif, le droit fiscal etc. Il s'agit à vrai dire d'une interprétation, d'une inflexion, familiales de multiples branches du droit.

A raison de la multiplicité et de la diversité de ces mesures, il est assez malaisé de dégager "l'esprit" de cette législation familiale.<sup>12)</sup>

On peut cependant noter que cette législation n'est pas dominée à proprement parler par un souci de dirigisme nataliste et démographique vers un optimum de population. La loi ne fixe pas de limite en nombre à l'aide qu'elle organise. A l'inverse les majorations d'impôt qui ont un moment pénalisé les célibataires et ménages sans enfants n'ont pas été maintenues.<sup>12bis)</sup>

12) Cf. Cepdt Dominique Ceccaldi, Politique française de la famille, 1957 Privat édit. p. 45 et s.

12bis) Sauf dans une certaine mesure pour les droits de mutation par décès.

Ce respect de la liberté familiale se retrouve aussi dans la préférence gardée aux prestations en argent dont le chef de famille, sauf abus, garde la disposition.

Mais cette liberté s'accompagne d'un " appel aux sens des responsabilités ", ainsi que le montre notamment l'organisation des allocations familiales subordonnées en principe à l'exercice d'une activité professionnelle c'est à dire à un effort du chef de famille pour subvenir aux besoins du groupe familial ou'il a pris la responsabilité de créer.

A — Il est donc naturel que la législation familiale contienne d'abord un certain nombre de mesures qui tendent à assurer, à maintenir au chef de famille, l'emploi ou l'instrument de travail qui lui permettront de subvenir aux besoins familiaux.

Telles sont d'abord les dispositions qui interdisent à l'employeur de rompre le contrat de travail de la femme ouvrière en état de grossesse et organisent au contraire la suspension du travail de la femme dans la période qui précède et suit l'accouchement.<sup>12ter</sup>

Les chefs de famille ayant au moins trois enfants à charge bénéficient d'une priorité d'emploi (loi du 8 octobre 1940 article 8 et article 34 du décret de codification du 24 janvier 1956), d'ailleurs en fait inappliquée, peut-être parce que l'état du marché du travail ne l'a pas rendue nécessaire.

Dans un ordre d'idée voisin on peut citer les dispositions concernant la fonction publique qui reculent d'une année par enfant à charge l'âge limite d'admission aux concours pour le recrutement des fonctionnaires, ou qui à l'inverse retardent l'âge de la retraite ou accordent des priorités pour le maintien en fonction en cas de dégage ment des cadres.

Le nombre des enfants intervient aussi dans les lois militaires notamment pour avancer l'âge du dégage ment des obligations militaires.

---

<sup>12ter</sup>) Art. 29, Livre I; 54 a et s. livre II du code du Travail ; Loi du 2 septembre 1941.



Dans le domaine agricole toute une législation est intervenue pour favoriser la permanence des exploitations familiales soit en accordant aux descendants de l'exploitant agricole qui demeurent sur le domaine et y travaillent sans être rémunérés un " contrat de travail à salaire différé " dont les salaires accumulés leur seront réglés sur la succession (art. 63 à 74 du décret-loi du 29 juillet 1939); soit en combattant le partage ou la licitation des petites ou moyennes exploitations rurales constituant une unité économique susceptible de faire vivre une famille paysanne et n'excédant point une certaine superficie ni une valeur de douze millions de francs, la loi organisant en ce qui les concerne le maintien de l'indivision et l'attribution intégrale à un héritier qualifié (art. 815 et 832 C. Civil modifiés par le décret-loi du 29 juillet 1939 et diverses lois subséquentes).

A côté de cette législation intensément appliquée, on peut placer celle, beaucoup moins pratique, qui permet de constituer, dans la limite d'une valeur actuellement fixée à cinq millions de francs, un bien de famille insaisissable (Loi du 12 juillet 1909 modifiée).

B — Quelle que soit l'importance que peuvent présenter certaines mesures qui viennent d'être évoquées, il n'est pas douteux cependant que la pièce maîtresse de la politique française d'aide à la famille est constituée par les prestations familiales, allocations diverses qui viennent s'ajouter aux ressources du chef de famille, et qui sont destinées à compenser les charges résultant de la situation familiale.

La législation et la réglementation française concernant les prestations familiales constituent un corps de règles étendu et complexe. Les dispositions de base se trouvaient rassemblées dans le décret de codification du 10 décembre 1956 portant Code de la sécurité sociale. Le livre V de ce code, art. 510 à 564 est consacré aux prestations familiales. Mais il s'y ajoute un grand nombre de textes d'application, décrets, arrêtés ou circulaires.

On ne pourra en donner qu'une vue générale réduite aux traits essentiels.<sup>13</sup>

13) Pour plus de détail voir par exemple Jurisclasseur de la Sécurité

L'essentiel du système est constitué par les allocations familiales proprement dites qui sont destinées dans une certaine mesure à compenser la diminution du niveau de vie entraînée par la survenance d'enfants, surtout nombreux, par rapport à celui des célibataires ou ménages sans enfant.<sup>14</sup> Mais d'autres allocations sont venues s'y joindre : allocation de salaire unique ou de la mère au foyer (créée par le décret loi du 12 novembre 1938 et celui du 29 juillet 1939); allocations prénatales ou de maternité (instituées par la loi du 22 août 1946) et l'indemnité de congé pour le chef de famille à l'occasion de la naissance (loi du 18 mai 1946); allocation de logement (loi du 1 septembre 1948); sans oublier l'indemnité compensatrice accordée aux salariés par le décret du 6 octobre 1948 et la loi du 8 août 1950.

1° — Chacune de ces prestations présente des particularités, mais avant d'en faire un exposé succinct il convient de dégager un certain nombre de règles et de bases générales qui sont applicables tout au moins dans la plupart des cas.

a) en principe le bénéfice des prestations n'est pas réservé aux français;<sup>15</sup> il suffit de la résidence en France, des dispositions étant même prises au bénéfice des travailleurs frontaliers.

b) par contre, en vertu de la tendance déjà signalée à exiger d'abord un effort personnel, l'allocataire doit exercer une activité professionnelle suffisante<sup>16</sup> soit comme salariés<sup>17</sup>, soit dans une profession indépendante. Par exception cependant bénéficient des

---

sociale fascicules 520 et s.; ou les Institutions sociales de la France, Tome II 1955 p. 38 et s.

14) V. par ex. Yves Martin, Niveau de vie des familles selon le nombre des enfants, Population 1956, p. 407 et s. un ménage avec quatre enfants voit sa situation réduite à 45% par rapport au célibataire (cf. A. Girard, Situation de la famille française contemporaine, Economie et Humanisme 1957, 1<sup>o</sup> semestre suppl., La famille et le monde moderne, p. 24).

15) Sauf en ce qui concerne l'allocation maternité et l'allocation de salaire unique où la nationalité française est exigée pour les enfants.

16) Condition non exigée pour les allocations prénatales ou de maternité.

17) Avec un minimum de 120 heures par mois.

prestations certaines catégories de personnes qui sont considérées comme étant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle (par exemple les veuves d'allocataires, ou les femmes vivant seules et ayant au moins deux enfants à charge), au moins jusqu'à preuve contraire (par exemple les accidentés du travail ou les chômeurs assistés), ou qui établissent devant la commission départementale compétente que par l'effet de leur âge, de leur état de santé ou de toute autre circonstance elles ne peuvent avoir une activité professionnelle. Ces règles inspirées par le désir d'éviter que des oisifs volontaires ne spéculent sur les allocations familiales pour vivre sans rien faire n'excluent pas cependant que puisse intervenir à titre supplétif l'aide sociale aux familles nécessiteuses ((cf. art. 150 et s. du Code de la Famille et de l'aide sociale).

c) Ouvrent droit aux prestations familiales les enfants résidant en France et à la charge de l'allocataire. La notion d'enfant à charge n'est point nécessairement conditionnée par des liens de filiation ou même par l'attribution juridique de la garde : il suffit que l'allocataire assume en fait le logement, la nourriture, l'habillement et l'éducation de l'enfant. Les enfants cessent en principe d'être considérés comme à charge à partir de l'âge de quinze ans,<sup>18</sup> mais cette limite d'âge est portée à 17 ans pour ceux qui sont en apprentissage et à 20 ans pour ceux qui poursuivent leurs études, ou sont atteints d'infirmités ou maladies chroniques les mettant dans l'impossibilité de travailler, ou remplaçant la mère de famille (art. 10 al. 2 de la loi du 22 août 1946 et art. 71 du décret du 10 décembre 1946).

d) Le calcul des prestations est généralement rattaché à un salaire de base spécial.<sup>19</sup> Ce salaire avait été fixé par la loi du 22 août 1946 à 225 fois le salaire horaire minimum du manoeuvre ordinaire de l'industrie des métaux et il devait varier de plein droit en fonction de ce salaire. Mais cette règle n'a pas été maintenue et, à partir de la loi du 26 juin 1947, le législateur a fixé forfaitement

18) Ou même dès 14 ans si l'enfant travaille et gagne un salaire supérieur à la moitié du salaire moyen départemental.

19) Sauf pour l'allocation logement, l'indemnité compensatrice et l'indemnité de congé à la naissance.

le salaire de base. Celui-ci est actuellement de 18.000 francs par mois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1955 (décret du 31 décembre 1954).<sup>20</sup>

Ce salaire, valable pour le département de la Seine, fait l'objet d'abattements variables pour les autres départements ; ces abattements de zone ont été d'ailleurs fortement réduits et sont actuellement ramenés à 4%, 7,5% ou 10% selon les lieux.

On a souvent reproché aux gouvernements successifs, aux prises avec les difficultés de financement, de n'avoir pas tenu quant au salaire de base, les promesses de 1946 mais on ne peut juger équitablement la question qu'en tenant compte de la réduction des abattements de zone et des majorations apportées au taux de certaines prestations.<sup>21</sup>

e) Le paiement des prestations familiales est assuré par l'intermédiaire des caisses alimentées par des cotisations et gérées par un Conseil d'Administration élu par les intéressés (cf. art. 36 et s. du Code de la Sécurité sociale).

L'organisation n'est d'ailleurs pas uniforme. On doit en effet distinguer entre le régime général — conçu pour les salariés du Commerce et de l'Industrie mais dont les Caisses s'occupent dans une section spéciale des travailleurs indépendants non agricoles, et de tous ceux qui ne sont pas rattachés à un régime spécial —, et les régimes spéciaux.

En matière agricole, les salariés ou exploitants agricoles et les artisans ruraux sont rattachés à des organisations qui leur sont propres, les Caisses Mutuelles d'allocations familiales agricoles.

De même il existe des Caisses et régimes spéciaux pour les fonctionnaires et agents du secteur public (Etat, collectivités publiques, Société Nationale des Chemins de Fer Français, Gaz et Electricité de France).

20) L'allocation de salaire unique demeure calculée sur la base antérieure au 31 décembre 1954 soit un salaire mensuel de 17.250 frs.

21) Cf. Ceccaldi, Données essentielles d'une réforme des prestations familiales, Droit social 1955, p. 441 et s. I. Le niveau général des prestations.

Les caisses qui s'occupent des salariés du régime général reçoivent une cotisation versée par les employeurs et égale à 16,75% des salaires. Elles sont dans une situation financière prospère et l'on a puisé dans leurs excédents, de l'ordre de 180 milliards de francs, pour faire face à certains déficits soit de la Sécurité Sociale soit des autres régimes d'allocations familiales ; en effet, les Caisses concernant les travailleurs indépendants alimentées par une cotisation forfaitaire proportionnelle au revenu professionnel, et surtout les Caisses agricoles dont les cotisations sont réduites, souffrent de déficits.

L'on s'est donc progressivement orienté vers une surcompensation avec l'aide d'apports extraprofessionnels accordés par l'Etat, système d'ailleurs assez difficile à mettre au point.<sup>23</sup>

La loi de finances du 29 décembre 1956, article 2 a posé les bases d'un fonds national de surcompensation générale.<sup>24</sup>

2° — Ces lignes générales du système français des prestations familiales étant dégagées, il importe maintenant de donner quelques précisions sur les diverses allocations.

On le fera en prenant pour base le régime des salariés et en indiquant au passage, s'il y a lieu, les particularités importantes des régimes spéciaux.

Le droit commun des prestations familiales est constitué par cinq sortes d'allocations :

a) Les allocations prénatales attribuées à toute femme en état de grossesse, à partir du jour où elle déclare cette grossesse<sup>25</sup>

22) V. en dernier lieu Décret du 27 décembre 1956 et arrêté du 28 décembre 1956.

23) Cf. Ceccaldi article précité, Droit social 1956 p. 47 et s. III Problèmes de financement.

24) Cf. également Loi du 26 juillet 1957 fixant le prélèvement supplémentaire sur les recettes du pari mutuel qui doit constituer l'une des ressources du fonds de suscompensation des allocations familiales agricoles.

Sur les étapes antérieures de la " bataille de la surcompensation " V. Georges de Beaulieu, Panorama familial de la deuxième législature, Pour la Vie, 1956, p. 392 et s.

25) Déclaration qui constitue en même temps une garantie contre la tentation de l'avortement.

et se soumet aux examens médicaux et conseils d'hygiène ou de prophylaxie prévus durant la période de gestation par l'article 159 du Code de la Santé Publique.

Les allocations comportent neuf mensualités payables en trois versements dont chacune est égale à 25 % du salaire servant de base au calcul des prestations familiales ; au total, suivant les barèmes actuels, elles se situent selon les zones entre 4.500 et 4050 francs par mensualités.

Ces allocations comportent neuf mensualités payables en trois versements dont chacune est égale à 25 % du salaire servant de base au calcul des prestations familiales ; au total, suivant les barèmes actuels, elles se situent selon les zones entre 4.500 et 4050 francs par mensualités.

Ces allocations s'ajoutent le cas échéant aux prestations d'assurance maternité accordées aux assurés sociaux pour les frais médicaux, pharmaceutiques et d'hospitalisation que la grossesse ou l'accouchement peuvent entraîner (art. 296 et s. du Code de la Sécurité Sociale).

b) Les allocations de maternité sont accordées pour toute naissance qui se produit en France, dans des conditions qui reflètent, plus que pour les autres allocations, des préoccupations natalistes : en effet, pour donner droit à l'allocation la première naissance doit intervenir avant que la mère ait atteint l'âge de 25 ans, ou dans les deux ans du mariage; la seconde dans les trois ans de la première ou dans les cinq ans du mariage; la troisième dans les trois de la précédente, ou dans les six ans de la première ou dans les huit ans du mariage. Pour les naissances ultérieures il n'y a plus de condition de délai <sup>26</sup>

Depuis le décret du 31 décembre 1954 l'allocation est égale au double du salaire de base; pour les naissances ultérieures elle est des 4/3 de ce salaire (soit 34.000 et 23.066 francs dans une ville comme Toulouse par exemple).

26) Sur les cas de prorogations des délais voir l'article 40 du décret du 10 décembre 1946.

Pour permettre au père d'assister la mère au moment de la naissance et d'accomplir les formalités nécessaires, un congé payé de trois jours lui est accordé à prendre en un tout ou par fraction dans les quinze jours entourant la date de la naissance. Le salaire est calculé de telle façon que le salarié ne subisse pas de perte par rapport à ce qu'il aurait touché s'il avait travaillé. Le salaire est avancé par l'employeur et remboursé par la Caisse d'allocations familiales.

c) Les allocations familiales, élément central et essentiel du système.

Le premier enfant à charge ne donne droit à aucune allocation étant considéré comme une charge minimum, normalement compatible avec les ressources du ménage éventuellement renforcées par l'allocation de salaire unique ou de la mère au foyer.

L'allocation pour le deuxième enfant à charge est de 22 % du salaire de base; elle est de 33 % pour le troisième enfant et pour chacun des suivants sans limitation de nombre (loi du 31 décembre 1953).<sup>27</sup>

Pour tenir compte de l'augmentation des besoins avec l'âge, la loi du 31 décembre 1954 modifiée par la loi du 7 août 1957 (art. 531 Code de la Sécurité Sociale) a accordé une majoration égale à 5 % du salaire de base pour les enfants à charge ayant atteint l'âge de 10 ans.<sup>28</sup>

Les salariés touchent aussi une indemnité supplémentaire, dite indemnité compensatrice parcequ'elle remplace les avantages fiscaux dont les salariés chargés de famille bénéficiaient en matière d'impôt cédulaire (décret du 6 octobre 1948). Son montant, le même pour toute la France, est fixé actuellement à 934 francs pour le deuxième enfant à charge et 1437 francs pour chacun des suivants. Les travailleurs indépendants ne bénéficient pas de cet avantage.

27) A titre d'exemple dans une ville comme Toulouse (Zone I) une famille de 4 enfants aura droit à 19.033 frs. par mois.

28) A Toulouse pour quatre enfants ayant plus de 10 ans : 2595 francs par mois il faut également mentionner qu'il y a eu, ou existe en-

## d) Allocations de salaire unique ou de la mère au foyer.

Cette allocation dont le fondement prête à controverse,<sup>29</sup> puise sa justification la meilleure dans l'encouragement qu'elle donne au maintien, tout au moins dans une large mesure, de la mère ou de la future mère au foyer. Elle est accordée pendant deux ans aux jeunes ménages même sans enfants (10% du salaire de base en zone I, 1160 francs) et en tous cas dès le premier enfant (20%, soit 3.320 frs.); mais sauf exceptions, elle cesse d'être versée lorsque cet enfant resté unique atteint l'âge de cinq ans. Par contre elle demeure permanente pour deux enfants à charge (40%, soit 6650) ou davantage (50%, soit 8.301 francs).

Seuls les salariés bénéficient de l'allocation de salaire unique. Pour compenser l'inégalité en résultant la loi du 6 août 1955 a institué pour les non-salariés des régimes agricoles une allocation de la mère au foyer; une réforme analogue a été faite au profit des travailleurs indépendants non agricoles par la loi du 11 décembre 1956 (voir aussi décret du 7 juin 1957). Ces allocations demeurent toutefois inférieures à l'allocation de salaire unique,<sup>30</sup> l'une et l'autre allocation ne sont accordées que si la mère n'a pas de revenu professionnel distinct ou, tout au moins pour le salaire unique, n'a pas de revenu professionnel supérieur au tiers du salaire de base des allocations familiales.

e) l'allocation logement. Celle-ci a été créée par la loi du 1<sup>o</sup> septembre 1948 qui est la grande loi venue réformer le régime des locaux à usage d'habitation ou professionnel. Cette loi a voulu réagir contre le freinage excessif que les lois antérieures avaient

---

core, un certain nombre de majorations soit générales soit concernant les travailleurs indépendants ou agricoles, majorations qui ont eu pour but d'éviter ou différer le relèvement du salaire de base. Sur ces dispositions complexes mais qui ne peuvent arriver à dépasser le taux général cf. Jurisclasseur de Sécurité Sociale, fasc. 530 no. 9 et s.

29) Cf. p. ex. Ceccaldi article précité, Droit social 1955, p. 587 et s.; V. aussi les articles rassemblés dans le numéro de la Revue Pour la Vie de juin 1954.

30) Pour les travailleurs indépendants elle est environ la moitié pour une famille de quatre enfants (4150 au lieu de 8.301 en Zone I. ce n'est qu'à partir de six enfants que l'égalité se rétablit.



exercé sur le montant des loyers entraînant le défaut d'entretien et la décadence des immeubles, décourageant même la construction malgré les privilèges accordés aux immeubles nouvellement construits. Une hausse progressive des loyers a été organisée par le système dit de la surface corrigée à l'aide d'un prix au mètre carré rattaché au salaire de base des allocations familiales.

Pour compenser la charge nouvelle des loyers majorés et surtout encourager les chefs de famille à se mieux loger par voie de location ou de construction, la loi du 1<sup>o</sup> septembre 1948 dans son titre II a institué l'allocation logement.<sup>31</sup>

Le détail de la réglementation en est complexe et l'on ne pourra en indiquer que le principe. Cette allocation est reliée au système des prestations familiales car elle est réservée à ceux qui ont droit soit aux allocations familiales, soit à l'allocation de salaire unique, soit aux allocations prénatales pour un enfant qui donnera droit aux allocations précédentes. Une disposition demeurée théorique a même prévu que l'allocation logement s'exprimerait en une fraction des allocations précédentes.

En réalité le système actuellement appliqué est le suivant.

La loi considère que le ménage doit normalement consacrer à son logement un certain pourcentage de ses ressources : ce pourcentage est fixé selon un barème dégressif qui va de 9% pour un jeune ménage sans enfant à 4,10% pour six enfants et diminue ensuite de 0,15% par enfant; il constitue un loyer minimum.

La loi considère que le groupe familial peut ambitionner un logement suffisamment spacieux dont les normes sont réglementées et comprenant un confort et un nombre minimum de pièces habitables d'une surface suffisante (au moins 9 m<sup>2</sup> et 2,50 de plafond). A raison des possibilités encore limitées ces normes sont même réduites et appelées à se développer. Par exemple pour un appar-

---

31) Elle a été modifiée par la loi du 2 août 1949 et le décret du 20 mai 1955 et complétée par de nombreux textes réglementaires. Les dispositions de base se trouvent actuellement dans le Code de la Sécurité Sociale art. 536 et s. Cf. aussi G. Desmottes, Rapport d'ensemble sur la réforme de l'allocation logement, Pour la Vie 1955, p. 89 et s.

tement de trois pièces et cuisine on admet à l'heure actuelle quatre ou cinq occupants et même jusqu'à six alors que dans le régime définitif il n'en faudra pas plus de deux.

Pour calculer l'allocation logement on prend le loyer réellement payé (dans la limite cependant d'un plafond mensuel de 11.2000 ou 8.600 francs par mois selon que l'immeuble est nouvellement construit ou ancien) et l'on soustrait de ce loyer réel le loyer minimum.

L'allocation logement est égale à un pourcentage de la différence, pourcentage qui varie selon le nombre des enfants, le barème étant plus favorable pour les salariés que pour les exploitants agricoles et les artisans ruraux eux mêmes étant mieux traités que les autres travailleurs indépendants (décret du 15 juillet 1956 art. 3). Par exemple l'allocation varie entre 40% pour un ménage de salarié sans enfant jusqu'à 60% avec un enfant, 80% avec deux, 90% avec trois et 95% à partir de quatre enfants.

Ce système est adapté par des dispositions spéciales au cas de familles qui habitent un logement acquis ou construit et qui ont des mensualités à verser pour payer cette acquisition.

Il est également prévu que les familles qui s'assurent de meilleures conditions de logement peuvent obtenir de leur Caisse d'allocations familiales une prime de déménagement selon un barème qui tient compte du nombre des enfants (Code de la Sécurité Sociale article 543; art. 10 du décret du 30 septembre 1948, modifié par l'article 5 du décret du 11 janvier 1956; décret du 15 juin 1956); décret du 15 juin 1956). Cette prime varie selon les cas entre 135% et 220% du salaire de base des allocations familiales, plus de 15 ou 20 % par enfant au dessus du troisième.

Les diverses allocations ci-dessus sont normalement versées à l'allocataire qui en dispose. En cas de divorce ou de séparation légale des père et mère, chacun des époux touche les allocations pour les enfants confiés à sa garde et, en cas de division des enfants, chaque groupe doit être considéré distinctement pour l'application des barèmes qui déterminent le montant des allocations familiales.

Lorsque les enfants ouvrant droit au bénéfice des allocations familiales sont alimentés ou logés dans des conditions défectueuses ou que le montant des allocations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, la loi (art. 9 § de la loi du 22 août 1946) a organisé une tutelle spéciale aux allocations familiales ou de salaire unique (auxquelles il faut assimiler l'allocation de la mère au foyer); le juge des enfants peut par ordonnance prescrire que tout ou partie des allocations ne sera pas versé à l'allocataire mais à un tuteur aux allocations familiales qui les emploiera dans l'intérêt des enfants.

Le même système peut être appliqué aux allocations prénatales et une tutelle administrative simplifiée est également prévue par l'article 8 de la loi pour les allocations maternité.

Tel est le système français des prestations familiales. Certaines parties en sont controversées; on en discute et projete encore l'amélioration.<sup>32</sup> D'ores et déjà il constitue un effort substantiel et considérable en faveur de la famille.

Pour fixer les idées une famille de salarié ayant quatre enfants à charge et droit au salaire unique perçoit dans une grande ville de province (zone I) 27.334 francs au titre des prestations familiales, soit plus que le salaire minimum interprofessionnel garanti. Si les enfants ont plus de dix ans les prestations familiales approchent 30.000 frs.

En ce qui concerne les fonctionnaires il est tenu compte des charges de famille non seulement par des prestations familiales identiques à celles des salariés ou par les dispositions déjà indiquées reculant l'âge limite d'accès à la fonction publique ou celui de la retraite, mais aussi par un supplément familial de traitement qui comprend une partie fixe et une partie proportionnelle au traitement (3% pour deux enfants à charge et 5 % pour chacun des suivants) mais faiblement hiérarchisée.<sup>33</sup>

Dans le même ordre d'idée il faut citer les majorations familiales des pensions civiles et d'ancienneté accordées aux fonctionnaires

32) Cf. les articles précités de M. Ceccaldi.

33) Cf. les Institutions sociales de la France, tome III, p. 60 et s.

à raison de 10% pour trois enfants élevés jusqu'à 16 ans et 5% pour chacun des suivants.<sup>34</sup>

Dans le domaine des allocations militaires (décret du 29 novembre 1953) ou dans celui de l'aide sociale aux chômeurs il est tenu compte aussi du conjoint ou des enfants et personnes à charge.

Enfin les caisses d'allocations familiales ont un fonds spécial d'action sanitaire et sociale qui est alimenté par un prélèvement égal à 3,5% des prestations servies aux salariés et 2% des prestations aux employeurs et travailleurs indépendants, ainsi que par diverses autres recettes notamment les pénalités de retard. Grâce à ce fonds, elles peuvent accorder certaines prestations supplémentaires en dehors des règles qui limitent les allocations légales.<sup>34bis</sup> C'est là un moyen d'expérimenter certains perfectionnements du régime en vigueur.

En outre grâce à ce fonds qui représente annuellement 25 milliards, les Caisses peuvent créer ou subventionner des oeuvres d'aide à la famille dont il sera parlé ultérieurement.

C — Un autre procédé pour aider les familles à compenser leurs charges consiste à supprimer ces charges par des remboursements ou des réductions.

1°) — Dans cet ordre d'idée on ne saurait omettre de signaler l'importance des prestations de Sécurité Sociale<sup>34ter</sup>. Sans doute l'assurance des risques qu'elle prend en charge (maladies, maternité, invalidité, accidents du travail, vieillesse) n'est pas spécialement aménagée dans un sens familial. Cependant il est extrêmement important que l'assurance s'étende non seulement aux risques qui atteignent l'assuré lui-même, mais à ceux qui concernent les personnes à sa charge, y compris les " petits risques " fréquents pour les enfants. D'autre part l'aménagement de certaines indemnités

34) Cf. *ibid.*

34bis) J. Barrère, Les prestations supplémentaires des Caisses d'allocations familiales, *Droit social* 1956, p. 293; S. Lebel, Problèmes et perspectives de l'action sociale des Caisses d'allocation familiales, *Pour la Vie* 1957, p. 60 et s.

34ter) R. Larroque, La Sécurité sociale et la stabilité des biens familiaux, *Familles dans le monde*, 1952, p. 14.

tient compte de la situation de famille ou du nombre d'enfants élevés par l'allocataire (rentes accident du travail en cas de décès; majoration de l'indemnité journalière en cas de maladie ou d'hospitalisation; majoration de l'allocation vieillesse; allocation spéciale à la mère ayant élevé cinq enfants).

2°) — On doit ensuite mentionner un certain nombre de réductions qu'il s'agisse, — s'ajoutant à la gratuité de l'externat —, de remises sur frais d'internat ou de demi pension des enfants dans les établissements d'enseignement public; ou sur les droits d'examen et de travaux pratiques et autres dans l'enseignement supérieur, sans parler de l'allocation de bourses pour laquelle on tient grand compte des charges de famille; ou des réductions dans les transports publics et spécialement les chemins de fer à concurrence de 30% à partir de trois enfants, 40% pour quatre, 50% pour cinq, 75% pour six et plus.<sup>35</sup>

3°) — Mais sans contredit l'élément le plus important dans l'ordre des exonérations de charges est constitué par les avantages fiscaux consentis à la famille.

D'abord en cas de décès les droits de mutation à cause de mort sur l'actif successoral se trouvent fortement réduits par deux sortes de mesures qui tiennent compte de la situation de famille du défunt et de celle de l'héritier. La loi de Finances du 14 avril 1952 a fortement contribué au maintien du patrimoine familial en accordant sur l'actif taxable un abattement de cinq millions au profit du conjoint et des héritiers en ligne directe augmenté de trois millions par enfant vivant ou représenté ou ascendant à charge. En outre les droits à payer par chaque héritier sont réduits ou même totalement supprimés s'il a au moins trois enfants mais cette suppression ne joue que dans la limite d'un plafond assez réduit, 200.000 francs en ligne directe, 100.000 dans les autres cas.<sup>35 bis</sup>

D'autre part en ce qui concerne les impôts, si l'impôt indirect, qui pèse lourdement sur les familles grosses consommatrices, est par

35) Il existe aussi des réductions sur les entrées dans les musées et dans certaines grandes villes des compensations pour les dépenses de gaz et électricité.

35bis) Art. 775 Code Général des Impôts.

nature rebelle à l'aménagement familial, celui-ci existe pour les impôts directs. La taxe proportionnelle frappant les revenus non salariés comporte un abattement de 15% pour chacun des deux premiers enfants avec maximum de 5.000 frs. par enfant et de 45% pour chacun des suivants avec maximum de 15.000 francs par enfant. Mais la pièce essentielle est pour la surtaxe proportionnelle, qui a remplacé l'impôt sur le revenu, ce système introduit en 1945 qui est connu sous le nom de quotient familial.<sup>35</sup> ter

Il repose sur l'idée que pour taxer le revenu il est juste de tenir compte du nombre des parties prenantes. Le contribuable comptant pour une part, son conjoint pour une autre et chaque enfant pour une demi part, la taxation est calculée sur chaque part distinctement avec chaque fois le bénéfice de l'abattement à la base correspondant au minimum vital et le bénéfice d'un taux moins élevé pour le surplus a raison de la progressivité de l'impôt, les parts se maintenant dans des tranches moins élevées.

Ce système procure des avantages substantiels, particulièrement pour les contribuables chargés de famille qui ont des revenus élevés. C'est sans doute pourquoi, malgré le principe de justice dont il procède, il fait parfois l'objet de critiques : assez significative à cet égard est la loi du 30 juin 1956 qui a éveillé les craintes des organismes familiaux car elle crée une majoration de la surtaxe progressive et une taxe spéciale sur les biens transmis à titre gratuit dont les abattements à la base ne tiennent pas compte de la situation familiale du redevable.<sup>36</sup>

D — Le problème du logement est pour les familles et particulièrement les familles nombreuses (souvent redoutées par les

35ter) Loi du 31 décembre 1945.

36) Cf. Aimé Savelli, *Alerte sur le quotient fiscal*, *Pour la Vie* 1957, p. 28 et s. — V. aussi *Ombres sur la politique familiale* (*Droit social* 1956 p. 586).

Pour être complet on mentionnera aussi que certaines communes pratiquent des abattements pour charges de famille sur la cote mobilière ou sur la taxe de séjour dans les stations climatiques et qu'il existe des réductions ou exonérations de cotisations d'allocations familiales accordées sous certaines conditions d'âge et de revenu aux travailleurs non salariés ayant élevé une famille nombreuse.

baillleurs) un problème de première importance. L'absence de logement distinct, l'obligation de loger en hôtel meublé, ou l'insuffisance et le caractère sordide de trop de logements sont une cause bien connue d'altération des relations familiales et de décomposition du groupe familial.<sup>36bis</sup>

En France comme dans beaucoup d'autres pays ce problème est au premier plan des préoccupations. La législation sur la construction est immense qu'il s'agisse des " H.L.M. " ("habitation à loyer modéré) ou des " logements économiques et familiaux " du " Plan Courant ", ou des " logements économiques de première nécessité " conçus après la campagne de l'Abbé Pierre. Un code de l'Urbanisme et de l'Habitation (décret du 26 juillet 1954 révisé le 3 juin 1956) s'est efforcé d'en rassembler l'essentiel.

On ne peut donner qu'un aperçu des aspects familiaux de cette énorme réglementation.<sup>37</sup>

a) En dehors de l'institution de l'allocation logement intégrée parmi les prestations familiales dont il a été déjà question la législation dite " des loyers " contient un certain nombre de dispositions protectrices des intérêts familiaux.

Le refus de louer à une personne à raison du nombre des enfants est puni de peines correctionnelles par l'article 54 de la loi du 1 septembre 1948 sur les locaux d'habitation ou professionnels.

Cette loi organise l'échange des locaux " en vue d'une meilleure utilisation familiale " (art. 79).

Le maintien dans les lieux est accordé, en cas de décès ou d'abandon de domicile, aux membres de la famille ou personne à la charge de l'occupant vivant habituellement avec lui depuis au moins six mois (art. 5).<sup>38</sup>

26bis) V. le rapport du Dr. Danon Boileau au congrès de la Ligue d'Hygiène mentale (Influence de l'habitat sur l'équilibre psychologique du foyer, Pour la Vie 1956, p. 307).

37) Cf. l'article précité de G. de Beaulieu, Pour la Vie 1956, p. 397 et s.

38) Cf. aussi le maintien dans les lieux pour les meublés accordés aux familles après trois mois d'occupation, alors que pour un isolé il faut six mois (loi 2 août 1949 et du 29 mars 1954).

Le droit de reprise est organisé notamment par l'article 19 en tenant compte des besoins familiaux.

De même en ce qui concerne les locaux commerciaux le seul cas où la reprise soit possible sans paiement d'une indemnité d'éviction (art. 14 du décret du 30 septembre 1953) suppose que le bénéficiaire de la reprise " ne dispose pas d'une habitation correspondant à ses besoins normaux et à ceux des membres de sa famille vivant habituellement ou domiciliés avec lui".

b) La réglementation du logement d'office (requisition de logements vacants inoccupés ou insuffisamment occupés) résultant de l'ordonnance du 11 octobre 1945 modifiée par la loi du 11 juillet 1954 et insérée dans les articles 342 et s. du décret et du 26 juillet 1954 portant Code de l'Urbanisme a été élargie à toute personne — et a fortiori famille — dépourvue de logement, insuffisamment logée ou frappée d'expulsion. Mais il faut dire que les résistances de toutes sortes auxquelles les réquisitions de logement se sont heurtées en ont rendu l'exercice relativement rare et timide.

c) Quant à la législation sur la construction et le logement, il y est tenu compte de la situation familiale de l'intéressé de diverses façons.

Pour les " logements économiques et familiaux " du Plan Courant, la loi du 15 avril 1953 et les textes subséquents ont prévu des prêts à la construction à concurrence de 80% du prix de revient et une prime annuelle de 1000 francs par mètre carré pour aider à l'amortissement de prêts ; les types de logement prévus dépendent de la situation de famille et du nombre de personnes composant le groupe familial (types échelonnés entre F2 et F7 de 34 mètres carrés à 110 mètres carrés).

Quant aux H.L.M. (Habitations à loyer modéré) construites avec l'aide de prêts à long terme de l'Etat, les plafonds de prêts sont augmentés pour les familles de trois enfants au moins.

D'autre part dans les immeubles destinés à la location, le décret du 26 juillet 1955 s'est préoccupé de donner certaines garanties d'attribution de logements vacants en tenant compte notamment de la situation familiale.



Pour répondre aux critiques qui reprochaient à la législation sur la construction de ne prévoir que des logements d'une superficie insuffisante pour la famille vraiment nombreuse, l'arrêté du 23 novembre 1955 a élevé la superficie des appartements H.L.M. dont la moyenne autorisée est passée de 52 m<sup>2</sup> à près de 60 m<sup>2</sup>.

E — Pour terminer le tableau sommaire mais aussi complet que possible des mesures d'aide à la famille, il reste à faire place à une série de mesures assez diverses qui peuvent être groupées autour de quelques idées : éducation, assistance intellectuelle et aide matérielle à la famille. Le développement de ces mesures ou créations doit beaucoup à l'action des Caisses d'Allocations Familiales aidées sur certains points par les Caisses de Sécurité Sociale.

a) Dans le domaine de l'éducation et de la formation familiale on peut mentionner l'organisation de l'enseignement ménager obligatoire pour toutes les jeunes filles entre 14 et 17 ans.<sup>39</sup>

Quant à la préparation de fiancés au mariage, aux conseils familiaux et à la formation des parents, il ne s'agit pour le présent que d'initiatives privées.<sup>40</sup>

b) L'assistance intellectuelle ou matérielle aux familles a été surtout développée grâce aux fonds dont disposent, comme on l'a vu déjà, les Caisses d'Allocations familiales.

Les conseils et directions aidant les familles à faire valoir leurs droits et à utiliser les possibilités que leur offre la législation en vigueur, sont surtout le fait des assistantes sociales des divers services sociaux notamment ceux des Caisses ou des services de secrétariats sociaux ou maisons de la famille organisées par les Associations familiales ou les Caisses d'allocation familiales.

Quant à l'aide matérielle lancée vers 1930 par les associations

39) Cf. lois du 18 mars 1942 et du 2 novembre 1945 codifiées dans le code de l'Enseignement technique (Décret du 14 septembre 1956 art. 116 à 135) et arrêté du 4 mars 1953 réglementant le diplôme de professeur privé d'enseignement ménager ; sur les modalités V. Institutions sociales de la France p. 70 et s.; G. de Beaulieu article précité, p. 380 et s.

40) Sur l'école des parents et des éducateurs créée à Paris v. Institutions sociales de la France, Tome II, p. 75 et s.

d'aide familiale ou d'aide aux mères elle est apportée par les travailleuses familiales<sup>41</sup> qui font l'objet d'une formation spéciale les rendant aptes à non seulement des travaux matériels mais à remplacer temporairement pour la direction de la maison, la mère de famille empêchée. Ces travailleuses familiales qui sont au nombre de 4 ou 5.000 sont rémunérées par l'association ou la Caisse qui les emploie, et c'est cet organisme qui demande le cas échéant une contribution à la famille usagère. Pour les travaux purement matériels l'on utilise aussi des femmes de ménage.

Pour aider matériellement les familles ont été encore créés des Centres sociaux qui dans un quartier déterminé, dans un local approprié, sous la direction d'une assistante sociale groupent diverses organisations utiles aux familles : bureau de consultation, dispensaire, bibliothèque, crèches, garderies ou jardins d'enfants, atelier de bricolage, outillage ménager collectif etc...

Les Caisses d'allocations familiales pratiquent également les prêts à l'équipement ménager, à la construction ou à l'amélioration du logement.<sup>41bis</sup>

L'aide aux vacances est également pratiquée par les caisses sous les formes les plus diverses : camps, colonies, placement familial, vacances en famille, maisons familiales de vacances.<sup>42</sup>

Tel est le bilan des principales réalisations françaises concourant à aider la famille, au sens très large de personnes ayant des enfants à charge.

Pour donner une idée de l'ampleur de l'effort quelques chiffres ne seront pas inutiles.

Selon un inventaire dressé par le Ministre de la Santé Publique, le coût des mesures diverses en faveur de la famille s'est

41) Arrêté du 20 mai, 11 juin, 8 novembre 1954 et 4 mai 1955.

41bis) R. Lebel, L'action sociale des Caisses d'allocations familiales dans le domaine du logement, Droit social 1956.

42) Il existait en 1954 environ deux cents maisons hébergeant 6 à 7000 familles. V. arrêté du 26 février et 10 mars 1954 décret du 20 mai 1955 cf. Institutions sociales de la France Tome II, p. 79, et s.; R. Pottier, L'essor des vacances familiales en France, Pour la Vie, 1956, p. 278.

élevé en 1953 à 1.326 milliards de francs dont 573 milliards pour les allocations familiales légales, le total en augmentation chaque année représentant environ 9% du revenu national. Il est certainement à l'heure actuelle notablement supérieur puisque la charge des seules prestations familiales légales est évaluée pour 1956 à environ 750 millions.

Les résultats obtenus paraissent cependant justifier l'effort.

D'abord au point de vue démographique, la natalité a opéré un redressement marqué, et le nombre annuel des naissances se maintient au dessous de 800.000. Comme l'a marqué un rapport du Haut Comité de la Population " l'efficacité de la politique familiale sur la natalité ne peut être contestée ".

Au point de vue familial l'efficacité n'est pas moins certaine; matériellement, si les familles ayant des enfants à charge ont un niveau de vie encore inférieur, leur situation n'en a pas moins été nettement améliorée; au point de vue psychologique, les mesures en faveur de la famille ont certainement contribué à modifier l'opinion qui se montre beaucoup plus favorable à des familles plus nombreuses.

La situation sociale de la famille est améliorée. On en trouvera une preuve complémentaire dans l'organisation de la représentation des intérêts familiaux.

## — II —

L'idée de donner aux familles françaises une représentation dans les institutions du pays a d'abord pris la forme d'une campagne en faveur du vote familial. J. L. Breton, Ministre de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale à partir de 1920 avait même obtenu de la Chambre des Députés un vote en principe en faveur du scrutin familial, mais cette prise de position n'a pas eu de suite effective.

Le 6 juin 1940, à un moment particulièrement critique de l'histoire de la France, un ministère de la Famille avait été créé, confié à M. Georges Pernot parlementaire et militant familial notoire.

A l'heure actuelle et depuis 1948, il existe un Ministère de la Santé Publique et de la Population,<sup>43</sup> qui comprend une Sous-direction de la famille,<sup>44</sup> centre d'action permanent en faveur de la famille.

Auprès du ministre et pour l'étude scientifique des problèmes démographiques a été créé l'Institut National d'Etudes Démographiques, dirigé par M. Alfred Sauvy.

Dans chacune des assemblées législatives il existe une Commission de la Famille de la Santé publique et de la Population.

Enfin faisant suite au Haut Comité qui a préparé en 1939 le premier Code de la famille, le Haut Comité de la Population et de la Famille actuellement composé de quinze membres (Décret du 31 octobre 1955) est directement rattaché à la Présidence du Conseil pour donner des avis au gouvernement sur les problèmes démographiques et familiaux.

Mais quelle que soit l'importance de ces organismes administratifs, consultatifs ou d'étude, ce n'est point en eux que réside l'originalité du système français de représentation des intérêts familiaux, mais dans l'institution de ce que l'on peut qualifier de " corps familial<sup>45</sup> représentatif ".

Il existe depuis longtemps des ligues ou associations de familles, constituées librement sous le régime de la loi de 1901 sur les associations. Ces associations ont des tendances et des buts divers : Associations générales de familles ou de familles nombreuses ; Associations à caractère professionnel (familles de cheminots ou de fonctionnaires, familles rurales, par exemple) Associa-

43) Ce ministère est parfois réduit au rang de secrétariat d'Etat dont le titulaire n'a pas accès au Conseil des Ministres. C'est le cas présentement, v. les critiques de Georges Hourdin, *Le Ministère de la Population à onze ans*, Pour la Vie, 1957, p. 81 et s.

44) Cette sous-direction comprend trois bureaux, dont l'un s'occupe de la compensation des charges familiales, du logement familial, du statut juridique de la famille, lutte contre l'avortement et la prostitution; l'autre des mouvements familiaux, maisons familiales de vacances, jardins d'enfants etc.; le troisième du service social familial, des travailleuses familiales, de l'enseignement ménager familial.

tions à caractère confessionnel ou politique (Associations catholiques de chefs de famille, Associations protestantes etc...) Associations à but limité comme les Associations de parents d'élèves qui se consacrent aux questions touchant l'enseignement.

Ces associations se sont librement fédérées en une quinzaine de mouvements nationaux comme la Fédération des familles de France, la Confédération Nationale de la famille rurale, ou l'Union Nationale des Associations catholiques de chefs de famille.

Mais pour grouper ces efforts et assurer une représentation d'ensemble l'Etat à partir de 1942 et surtout du 2 mars 1943 a créé les Unions d'Associations Familiales qui ont été conservées et réglementées après la Libération par l'Ordonnance du 3 mars 1945.

Les associations librement créées, tout en conservant leur action propre peuvent adhérer aux Unions Départementales d'Associations Familiales. Ces unions sont des associations qui ont de plein droit la capacité d'établissements reconnus d'utilité publique. Elles sont dirigées par un Conseil d'Administration qui est élu au suffrage familial, chaque association ayant autant de voix que de familles avec pour chaque famille en sus de la voix du chef, une voix par enfant mineur plus une par trois enfants ayant vécu jusqu'à la majorité. Les unions départementales sont fédérées dans l'Union Nationale des Associations Familiales. Ainsi se trouvaient réunies, au 1er janvier 1956, 367.000 familles cotisantes, en 4244 associations de base, en progression de 60.000 adhérents et 400 associations sur 1950.<sup>45</sup>

Les unions sont financées par un léger prélèvement de 0,03 % sur le fonds des prestations familiales (loi du 24 mai 1951) ce qui leur constitue un budget propre de l'ordre de 160 millions.

Les unions ont des créations propres telles que maisons de famille ou secrétariats familiaux, en collaboration le plus souvent avec les Caisses d'allocations familiales. Elles sont chargées de divers services tels que tutelle aux allocations familiales ou service départemental de la Médaille de la famille française.

45) R. Thery, Le corps familial de l'ordonnance du 3 mars 1945. Droit social, 1951.

Mais surtout c'est par leur intermédiaire que se réalise la représentation des intérêts familiaux au sein d'une multitude de conseils ou d'organismes centraux ou locaux dont certains sont très importants.

L'Union Nationale des Associations Familiales est représentée dans de très nombreux organismes; huit membres de l'U.N.A.F. siègent au Conseil national économique; trois membres à la Commission supérieure des conventions collectives qui joue un rôle de premier plan en préparant notamment par l'étude de budgets types, la fixation par le Gouvernement du Salaire minimum interprofessionnel garanti (S.M.I.G.). L'U.N.A.F. est également représentée dans les organismes consultatifs supérieurs des Allocations familiales bien entendu, de la Sécurité Sociale, du Service Social, de l'Aide Sociale, etc.... ou dans les commissions de contrôle des films, des publications destinées à la jeunesse, Bureau universitaire de statistiques etc...

Sur le plan départemental ou local les unions d'associations familiales font également partie de nombre d'organes importants, au premier rang desquels les bureaux d'aide sociale (décret du 29 novembre 1953 et 2 février 1955) ou les conseils d'Administration d'offices publics de H.L.M., ou comité départemental de H.L.M. (décret du 20 mai 1955), Conseil départemental de l'enseignement technique, organismes de Sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole etc....<sup>46bis</sup>

46) Mentionons l'arrêté du 5 novembre 1955 qui, en appliquant le texte de l'ordonnance de 1945 de façon quelque peu restrictive et contestable, ouvre les associations familiales susceptibles d'être intégrées dans les Unions à " toutes les familles constituées par le mariage et la filiation légitime ou adoptive dont le chef et les enfants sont français et dans lesquelles le père et la mère font un constant effort pour élever leurs enfants dans les meilleures conditions matérielles et morales."

46bis) Sur les divers mouvements familiaux et leur représentation dans les organismes publics centraux (une cinquantaine) ou locaux (à peu près autant) v. Joseph Folliet, Plan d'Etudes sur la famille, Chronique sociale de France (" Famille "), 1957, p. 376 et 377.

Rappelons aussi la fondation, sur l'initiative des organisations familiales françaises, de l'Union Internationale des Organismes Familiaux, qui publie la revue Familles dans le Monde.

Ainsi s'étend sans cesse dans tous les domaines une représentation permanente des intérêts familiaux sur le plan collectif.

Ceci conduit naturellement à poser une autre question que nous évoquerons en conclusion : dans la mesure où la famille constitue ainsi, de plus en plus, en même temps qu'un groupe social élémentaire et fondamental, un centre d'intérêts dont la protection juridique se développe dans les sens les plus divers, ne faut-il pas réexaminer sur le plan du droit privé le problème de la structure juridique et de la nature juridique de la famille.

Poussant jusque dans ses dernières exigences la logique juridique certains auteurs français dont l'autorité est considérable, MM. René Savatier et Paul Roubier, ont défendu, avec des variantes plus ou moins extensives, la thèse selon laquelle il conviendrait de placer la famille parmi les personnes morales et de lui reconnaître une personnalité juridique distincte de celle de ses membres.<sup>47</sup>

Cette conception est grosse de difficultés techniques: Quelle sera au juste la famille personnalisée ? la famille conjugale réduite au mariage et aux enfants nés de l'union ? ou une famille plus étendue pouvant prétendre à des droits comme le droit au nom, le droit aux sépultures ou aux souvenirs de famille ? La possession d'un patrimoine étant l'une des conséquences de la personnalité juridique, faudra-t-il constituer un patrimoine familial par une sorte de communauté obligatoire plus ou moins étendue ?... Y a-t-il intérêt à compliquer les relations juridiques des époux en y faisant intervenir en tiers la famille personnalisée ?...

Les avantages attendus de la personnification de la famille, tels que la continuation de la communauté ou de l'indivision, n'étant point par ailleurs évidents ou insusceptibles d'être atteints par d'autres moyens, l'on comprend que l'idée de reconnaître la famille comme personne morale — malgré l'approbation qu'ont donné en 1942 la Société d'Etudes Législatives, le Centre de coor-

47) René Savatier, La famille personne morale, Rapport à la Société d'Etudes Législatives 1942, et Une personne morale méconnue, la famille en tant que sujet de droit, dans Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui, p. 89 et s.; Paul Roubier, La famille personne morale, Pour la Vie 1946, p. 46 et s.

dination et d'action des mouvements familiaux ou l'Association des notaires de France — n'ait point entraîné l'adhésion et que la Commission en revision du Code Civil ne l'ait pas retenue.

Cette commission par contre suivant des exemples venus du Nord et de l'Est, s'est prononcée pour l'égalité des droits du mari et de la femme dans la direction familiale,<sup>48</sup> sauf dans l'administration des biens, malgré de vives oppositions à cette conception d'une " famille sans chef ".

Il n'y a point lieu d'entrer ici dans une discussion au reste délicate sur cette *Gleichberechtigung* logiquement poursuivie dont on peut douter qu'elle change grand'chose aux moeurs et apporte la solution de problèmes que soulève les dissentiments des époux. Il semble qu'elle serait seulement de nature à rendre plus fréquente l'intervention arbitrale du Juge déjà prévue par le droit français actuel comme voie de recours ouverte à la femme contre les décisions prises par le mari en tant que chef de famille. Mais en tous cas la décision du juge ne pourrait être prise que dans la même direction, celle de l'intérêt familial.

Il est remarquable, en effet, et fort intéressant au point de vue de la politique familiale de relever dans les textes que c'est la directive de l'intérêt familial qui est de plus en plus proposée pour départager les oppositions de points de vue des époux : ainsi (pour s'en tenir aux textes en vigueur) la résidence fixée par le mari peut sous le contrôle de la justice être refusée par la femme lorsqu'elle " présente pour la famille des dangers d'ordre physique ou d'ordre moral " (art. 215 al. 2); de même le mari peut s'opposer à l'exercice de la profession choisie par la femme si cette opposition est " justifiée par l'intérêt de la famille " (art. 23 al. 3); ou encore l'époux qui veut accomplir un acte de disposition pour lequel le concours de son conjoint est nécessaire, peut avec l'autorisation de la justice passer outre au refus de ce dernier, si ce refus " n'est pas

48) Comp. Grossen, L'égalité du mari et de la femme au regard du droit de la famille, Neuchatel, 1957.

49) Henri Mazeaud, Une famille sans chef, 1951 chronique, p. 141. Emmanuel Gounot, L'organisation intérieure de la famille d'après l'avant projet du Code Civil, La notion de chef de famille, Pour la Vie 1956, p. 23 et s.



justifié par l'intérêt de la famille ». Pareillement lorsqu'il s'agit de l'exercice de la puissance paternelle ou de la repartition de ses attributs en cas de rupture de la vie commune les décisions judiciaires seront inspirées du seul intérêt des enfants, autre forme de l'intérêt familial.

Ainsi, sous la forme plus souple de cette directive de l'intérêt familial, s'expriment les exigences institutionnelles de la famille.

---