

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 décembre 1970.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, instituant une allocation en faveur des orphelins et de certains enfants à la charge d'un parent isolé,

Par M. Charles CATHALA,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La situation des orphelins a, depuis bien longtemps déjà, préoccupé le Parlement et l'opinion publique ; devant l'Assemblée Nationale comme devant le Sénat de nombreuses questions écrites ou orales avec ou sans débat ont été posées au Gouvernement ;

(1) Cette commission est composée de : MM. Lucien Grand, président ; Léon Messaud, Marcel Lambert, Mme Marie-Hélène Cardot, vice-présidents ; MM. Hubert d'Andigné, François Levacher, Georges Marie-Anne, secrétaires ; André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jean-Pierre Blanchet, Joseph Brayard, Martial Brousse, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Collery, Roger Courbatère, Louis Courroy, Marcel Darou, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Jean Gravier, Louis Guillou, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Henry Loste, Jean-Baptiste Mathias, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Paul Piales, Alfred Poroï, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Marcel Souquet, Henri Terré, René Travert, Robert Vignon, Yves Villard, Hector Viron, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1486, 1500 et in-8° 331.

Sénat : 106 (1970-1971).

Orphelins. — Départements d'outre-mer - Code civil - Code de la sécurité sociale - Code rural.

mais aucune des nombreuses initiatives parlementaires ne pouvait aboutir à son terme législatif puisqu'en vertu des dispositions constitutionnelles, organiques et réglementaires en vigueur, le Gouvernement peut s'opposer avec des armes imparables à toute proposition de loi et à tout amendement dont l'adoption « aurait pour conséquence... la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Force était donc d'attendre une décision gouvernementale et d'espérer que, jusque là, quelques secours viendraient en aide aux orphelins sous forme de charité de la part des particuliers ou des collectivités locales. C'est effectivement ce qui se produisit, avec les inconvénients d'ordre psychologique et les limites financières que l'on devine.

Mais l'évolution rapide de notre société, et plus particulièrement le remplacement, chaque fois qu'il est possible, de la notion d'assistance par celle de solidarité et mieux encore par celle d'allocations ou de prestations auxquelles les intéressés ont un véritable droit, dès lors qu'ils remplissent les conditions prévues, rendait de plus en plus urgente une révision de la situation faite aux orphelins.

Il est, en effet, certain que les conditions de la vie moderne créent des difficultés de plus en plus nombreuses aux enfants privés de leur soutien et de leur guide familial pour les aider à franchir les étapes difficiles du départ dans la vie.

Traduisant la volonté de solidarité nationale que ressent certainement le pays, l'Assemblée Nationale vient d'adopter à l'unanimité, le 10 décembre, le projet de loi qui est maintenant soumis à l'appréciation de notre Assemblée.

*

* * *

Votre rapporteur s'excuse de n'avoir pu, faute de temps, développer d'une manière aussi complète qu'il aurait souhaité les observations générales qu'appellerait ce projet. Il se réserve de donner, à l'occasion de l'examen de chacun des articles les précisions nécessaires.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
Article premier. L'article L. 510 du Code de la Sécurité sociale est complété comme suit : « 7° L'allocation d'orphelin. »	Article premier. Sans modification.	Article premier. Conforme.

Observations. — Cet article a été adopté sans modification.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
Art. 2. Un chapitre V-2 « Allocation d'orphelin » est inséré au Titre II du Livre V du Code de la Sécurité sociale. « Chapitre V-2. — Allocation d'orphelin. « Art. L. 543-5. — Ouvre droit à l'allocation d'orphelin tout enfant orphelin de père ou de mère ou dont un des parents est absent au sens de l'article 115 du Code civil. « Est assimilé à l'enfant orphelin de père, l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère ».	Art. 2. Alinéas sans modification. Art. L. 543-5. — Sans modification.	Art. 2. Les deux premiers alinéas sans modification. Art. L. 543-5. — Alinéa sans modification. Est assimilé à l'enfant orphelin de père ou de mère l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère ou de son père.

Observations. — Le texte voté par l'Assemblée Nationale intègre dans le Code de la Sécurité sociale un nouveau chapitre V-2 composé de cinq articles nouveaux numérotés de L. 543-5 à L. 543-9.

Art. L. 543-5. — Cet article définit les enfants ouvrant droit à l'allocation d'orphelin.

Ouvrent droit à l'allocation les enfants dont l'un ou les deux parents sont décédés ou sont absents. Signalons que la notion d'absence prévue à l'article 115 du Code civil suppose que pendant une période de quatre années une personne aura cessé de paraître à son domicile ou n'aura pas donné de nouvelles. La procédure

durera au minimum un an. Il faudra donc attendre cinq à six ans après la disparition d'un parent pour obtenir le bénéfice de l'allocation. Cette situation est regrettable mais elle doit être acceptée malgré sa rigueur. Tant qu'un parent est vivant ou présumé tel, il est tenu à servir des aliments à son enfant et il n'est pas le lieu dans un texte de ce genre de modifier cette notion juridique délicate de l'absence.

Vouloir abréger le délai prévu par l'article 115 du Code civil serait contraire à une notion essentielle de notre législation civile.

De plus, est considéré, par le projet de loi, comme orphelin l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère.

Deux cas non réglés par le texte ont été soumis à votre commission :

— cas des enfants dont la filiation n'est établie ni à l'égard du père ni à l'égard de la mère ;

— cas des enfants dont la filiation n'est établie qu'à l'égard du père.

Pour le premier cas, les enfants sont, en application de l'article 50 du Code de la famille, de plein droit déclarés pupilles de la Nation et élevés aux frais de l'Etat. L'importance de l'aide qu'ils reçoivent à ce titre ne rend pas utile le versement de l'allocation d'orphelin.

Pour le second cas, votre Commission des Affaires sociales a estimé que le père qui a la charge d'élever un enfant dont la mère est inconnue doit recevoir l'allocation. Il doit, comme la mère célibataire, recourir à l'aide d'une tierce personne pour garder son enfant et assurer son entretien. Un amendement étendant donc l'allocation à cette catégorie de bénéficiaire vous sera proposé par votre commission.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
« Art. L. 543-6. — Peuvent seuls bénéficier de l'allocation :	« Art. L. 543-6. — Alinéa sans modification.	« Art. L. 543-6. I. — Peut bénéficier de l'allocation le père qui assume la charge effective et permanente de son enfant <i>orphelin</i> .
« 1° Le père ou la mère qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ;	« 1° (Alinéa sans modification.)	« II. — Peuvent bénéficier de l'allocation, sans condition d'activité professionnelle :
« 2° La personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant orphelin de père et de mère.	« 2° La personne <i>physique</i> qui assume...	a) La mère seule qui assume la charge effective et permanente de son enfant <i>orphelin</i> ;

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
« Dans le cas prévu au 1° du présent article, l'allocation n'est pas due lorsque le parent de l'enfant se marie ou vit <i>maritalement</i> .	Alinéa sans modification.	b) <i>Toute</i> personne physique qui assume la charge effective et permanente d'un enfant orphelin de père ou de mère.
« Bénéficient également de l'allocation les femmes seules n'exerçant aucune activité professionnelle et ayant un seul enfant à charge, remplissant les conditions définies à l'article L. 543-5 ci-dessus.	Alinéa sans modification.	« III. — Dans les cas prévus au I et au II a) ci-dessus, le service de l'allocation est <i>suspendu en cas de mariage du père ou de la mère de l'enfant.</i> » Alinéa supprimé.

Observations. — Les dispositions prévues à cet article précisent les bénéficiaires de l'allocation d'orphelin.

L'examen de cet article appelle de la part de votre Commission des Affaires sociales les observations suivantes :

1. Il semble qu'il existe une contradiction entre les deuxième et dernier alinéas de l'article. Alors qu'en application des règles applicables à toutes les prestations familiales il est exigé, dans le deuxième alinéa de l'article que la mère exerce une activité professionnelle pour percevoir l'allocation pour son enfant orphelin, le dernier alinéa permet à toute femme de percevoir l'allocation pour un orphelin qui peut ne pas être le sien, et ce, sans avoir à justifier d'une activité professionnelle.

2. Il est exigé, pour les personnes qui recueillent un enfant orphelin de père et de mère d'avoir une activité professionnelle. Cette restriction n'est pas faite pour faciliter le placement des orphelins totaux.

3. Le texte du quatrième alinéa est ambigu. A sa lecture, on pourrait penser que l'allocation est supprimée lorsque le père ou la mère se marie ou se remarie. Il faut que le service en soit seulement suspendu pendant la durée du mariage et puisse reprendre en cas de dissolution de celui-ci.

4. Le fait de vivre *maritalement* n'est pas apparu devoir constituer un cas de suppression de l'allocation. Une notion juridique nouvelle « *vivre maritalement* » est introduite dans notre

législation alors que tous les textes actuels qui traitent du « concubinage notoire » ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante et bien connue. Le premier mouvement de votre commission a donc été de substituer les mots « vivre en concubinage notoire » aux mots « vivre maritalement ». Mais, à la réflexion, elle vous demande de supprimer purement et simplement cette référence. On peut admettre qu'une femme hésite à se remarier et se contente de vivre en concubinage pour continuer à bénéficier d'une pension de veuve de guerre d'un montant relativement élevé ; on voit mal qu'il puisse en être de même pour conserver le bénéfice d'une allocation mensuelle dont le taux reste — et la commission le regrette — assez modeste.

De plus, les enquêtes pour prouver le concubinage notoire sont toujours extrêmement délicates et donnent lieu à des difficultés d'interprétation.

Pour ces quatre raisons, une nouvelle rédaction complète de l'article L. 543-6 sera proposée par votre commission.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
« Art. L. 543-7. — Sous réserve des prescriptions du présent chapitre, sont applicables à l'allocation d'orphelin les articles L. 527 à L. 529, L. 550, L. 553, et L. 556 du présent Code. L'article L. 555 n'est pas applicable à cette allocation.	« Art. L. 543-7. — Sans modification.	« Art. L. 543-7. — Sans modification.

Observations. — Diverses dispositions du Code de la Sécurité sociale sont déclarées applicables à l'allocation d'orphelin, notamment :

- les articles L. 527 à L. 529 sur la durée de service des prestations ;
- l'article L. 550 sur le paiement des allocations et la prescription des droits à prestations ;
- l'article L. 553 sur le caractère incessible et insaisissable des allocations ;
- l'article L. 556 sur le paiement des prestations hors de métropole.

Par contre, l'article L. 555 est déclaré inapplicable à la nouvelle prestation, ce qui permettra au bénéficiaire de l'allocation d'orphelin d'en cumuler le montant avec les majorations pour enfants servies au titre des allocations de chômage, des allocations militaires ou des retraites et pensions.

Enfin, l'article L. 551 relatif à la tutelle aux prestations sociales, bien que non mentionné dans la liste, sera applicable à l'allocation d'orphelin comme à toutes les autres prestations familiales énumérées à l'article L. 510.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
<p>« Art. L. 543-8. — Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 561 ci-dessous détermine les conditions et modalités d'application du présent chapitre. Il fixe notamment :</p>	<p>« Art. L. 5438. — Alinéa sans modification.</p>	<p>« Art. L. 543-8. — Alinéa sans modification.</p>
<p>« — les taux de l'allocation compte tenu du fait que l'enfant est orphelin de père et de mère ou qu'un seul de ses parents est décédé ou que sa filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>« — les taux de l'allocation...</p>
<p>« — le plafond des ressources au-delà duquel l'allocation cesse d'être due. »</p>	<p>« — le ou les plafonds de ressources au-delà duquel ou desquels l'allocation cesse éventuellement d'être due. »</p>	<p>... n'est établie qu'à l'égard de sa mère ou de son père. Le montant de cette allocation varie dans les mêmes conditions que les mêmes conditions que les bases mensuelles visées au deuxième alinéa de l'article L. 544.</p> <p>« — le ou les plafonds...</p> <p>... éventuellement d'être servie. »</p>

Observations. — Deux précisions sont proposées par votre commission à cet article :

— la première tend à faire varier le montant de l'allocation d'orphelin en même temps que les allocations familiales, comme cela a été décidé pour l'allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes ;

— la seconde vise à bien marquer que le dépassement du ou des plafonds de ressources ne suspend que le service de l'allocation. Celui-ci doit reprendre dès que les ressources de l'allocation retombent au-dessous du niveau du plafond.

Texte du projet de loi.

« Art. 543-9. — L'allocation d'orphelin est attribuée dans les départements visés à l'article L. 714 du présent Code dans des conditions fixées par décret, aux personnes comprises dans le champ d'application des dispositions des articles L. 758 et L. 758-1 ainsi que celles de la loi n° 69-1162 du 24 décembre 1969. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

« Art. 543-9. — Sans modification.

Texte proposé par la commission.

« Art. 543-9. — Sans modification.

Observations. — Cet article relatif à l'extension de l'allocation dans les Départements d'Outre-Mer n'appelle pas d'observation de la part de votre commission.

Texte du projet de loi.

Art. 3.

Le deuxième alinéa de l'article 1090 du Code rural est ainsi modifié :

« Elles comprennent également l'allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes et l'allocation d'orphelin. La première est servie dans les conditions prévues au chapitre V-1 du Titre II du Livre V du Code de la Sécurité sociale et la seconde dans les conditions prévues au chapitre V-2 du Titre II du Livre V dudit Code. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 3.

Sans modification.

Texte proposé par la commission.

Art. 3.

Conforme.

Observations. — Cet article a été adopté sans modification.

Texte du projet de loi.

Art. 4.

Le paragraphe 1° de l'article L. 536 du Code de la Sécurité sociale est complété comme suit :

« Soit l'allocation d'orphelin. »

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 4.

Sans modification.

Texte proposé par la commission.

Art. 4.

Conforme.

Observations. — Cet article a été adopté sans modification.

*
* *

En conclusion votre Commission des Affaires sociales vous propose de modifier le texte voté par l'Assemblée Nationale en adoptant les amendements suivants :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 2.

Amendement. — Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 543-5 du Code de la Sécurité sociale :

« Est assimilé à l'enfant orphelin de père ou de mère l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère ou de son père. »

Amendement. — Rédiger comme suit l'article L. 543-6 du Code de la Sécurité sociale :

« Art. L. 543-6. — I. — Peut bénéficier de l'allocation le père qui assume la charge effective et permanente de son enfant orphelin.

« II. — Peuvent bénéficier de l'allocation, sans condition d'activité professionnelle :

« a) La mère seule qui assume la charge effective et permanente de son enfant orphelin ;

« b) Toute personne physique qui assume la charge effective et permanente d'un enfant orphelin de père et de mère.

« III. — Dans les cas prévus aux I et II a ci-dessus, le service de l'allocation est suspendu en cas de mariage du père ou de la mère de l'enfant. »

Amendement. — Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 543-8 du Code de la Sécurité sociale :

« — les taux de l'allocation, compte tenu du fait que l'enfant est orphelin de père ou de mère ou qu'un seul de ses parents est décédé ou que sa filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère ou de son père. Le montant de cette allocation varie dans les mêmes conditions que les bases mensuelles visées au deuxième alinéa de l'article L. 544. »

Amendement. — A la fin du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 543-8 du Code de la Sécurité sociale, remplacer le mot :

« ... due... »

par le mot :

« ... servie... ».

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article L. 510 du Code de la Sécurité sociale est complété comme suit :

« 7° L'allocation d'orphelin. »

Art. 2.

Un chapitre V-2 « Allocation d'orphelin » est inséré au Titre II du Livre V du Code de la Sécurité sociale.

« CHAPITRE V-2. — ALLOCATION D'ORPHELIN

« *Art. L. 543-5.* — Ouvre droit à l'allocation d'orphelin tout enfant orphelin de père ou de mère ou dont un des parents est absent au sens de l'article 115 du Code civil.

« Est assimilé à l'enfant orphelin de père, l'enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère.

« *Art. L. 543-6.* — Peuvent seuls bénéficier de l'allocation :

« 1° Le père ou la mère qui assume la charge effective et permanente de l'enfant ;

« 2° La personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant orphelin de père et de mère.

« Dans le cas prévu au 1° du présent article, l'allocation n'est pas due lorsque le parent de l'enfant se marie ou vit maritalement.

« Bénéficient également de l'allocation les femmes seules n'exerçant aucune activité professionnelle et ayant un seul enfant à charge, remplissant les conditions définies à l'article L. 543-5 ci-dessus.

« *Art. L. 543-7.* — Sous réserve des prescriptions du présent chapitre, sont applicables à l'allocation d'orphelin les articles L. 527 à L. 529, L. 550, L. 553 et L. 556 du présent Code. L'article L. 555 n'est pas applicable à cette allocation.

« *Art. L. 543-8.* — Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 561 ci-dessous détermine les conditions et modalités d'application du présent chapitre. Il fixe notamment :

« — les taux de l'allocation compte tenu du fait que l'enfant est orphelin de père et de mère ou qu'un seul de ses parents est décédé ou que sa filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère ;

« — le ou les plafonds de ressources au-delà duquel ou desquels l'allocation cesse éventuellement d'être due.

« *Art. 543-9.* — L'allocation d'orphelin est attribuée dans les départements visés à l'article L. 714 du présent Code dans des conditions fixées par décret aux personnes comprises dans le champ d'application des dispositions des articles L. 758 et L. 758-1 ainsi que celles de la loi n° 69-1162 du 24 décembre 1969. »

Art. 3.

Le deuxième alinéa de l'article 1090 du Code rural est ainsi modifié :

« Elles comprennent également l'allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes et l'allocation d'orphelin. La première est servie dans les conditions prévues au chapitre V-1 du Titre II du Livre V du Code de la Sécurité sociale et la seconde dans les conditions prévues au chapitre V-2 du Titre II du Livre V dudit Code. »

Art. 4.

Le paragraphe 1° de l'article L. 536 du Code de la Sécurité sociale est complété comme suit :

« — soit l'allocation d'orphelin. »