

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1972.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi de M. Michel DARRAS et des membres du Groupe socialiste et rattaché tendant à modifier le premier alinéa de l'article L. 543-5 du Code de la Sécurité sociale relatif à l'allocation en faveur des orphelins et de certains enfants à la charge d'un parent isolé,

Par M. Michel DARRAS,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Il y a quelques mois, l'auteur de cette proposition de loi était intervenu auprès du Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale de l'époque pour exprimer le regret que l'allocation d'orphelin ne puisse être versée au bénéfice des enfants dont l'un au moins des parents est déchu de l'autorité parentale.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, président ; Marce! Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavaillé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir le numéro :

Sénat : 14 (1972-1973).

Orphelins. — Code de la Sécurité sociale.

Par lettre du 6 juin 1972, il lui était répondu :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'effectivement, en application de la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970, ne sont considérés comme orphelins que les enfants dont le père ou la mère sont décédés ou absents au sens de l'article 115 du Code civil.

« Or, la reconnaissance de l'absence ne peut intervenir, en vertu de ce texte, qu'à l'égard de la personne disparue de son domicile et dont on est sans nouvelles depuis quatre ans au moins.

« Les enfants dont les parents sont déchus de la puissance paternelle ne peuvent donc donner lieu au versement de l'allocation d'orphelin.

« Certes, cette réglementation peut paraître stricte mais elle s'explique si l'on considère que la prestation en cause a été initialement conçue pour apporter une aide aux foyers frappés par la disparition du père ou de la mère.

« J'ajoute qu'elle résulte des termes de la loi précitée du 23 décembre 1970 et non de ses décrets d'application et qu'elle ne saurait donc être reconsidérée qu'à l'occasion d'un éventuel réexamen de ce problème par le Parlement. »

Cette réponse ministérielle, et surtout sa conclusion, en nous donnant à penser que le Gouvernement n'était peut-être pas opposé à un tel réexamen, nous ont amenés à déposer avec plusieurs collègues la proposition de loi qui vous est aujourd'hui soumise.

Comment ne pas voir en effet les insuffisances et les lacunes de la législation relative à l'allocation d'orphelin ?

Un espoir important avait été donné à ceux qui ont pour vocation de s'occuper des plus déshérités lorsque le Gouvernement soumit au Parlement, à l'automne de 1970, un projet de loi tendant à instituer une allocation en faveur des orphelins et de certains enfants à la charge d'un parent isolé, texte qui allait devenir la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970.

Mais, sans parler même du délai trop long qui sépara l'adoption de ce texte du début de sa mise en application, les espérances, pour beaucoup, furent de courte durée.

En ce qui concerne tout d'abord ceux à qui le droit à la prestation se trouve reconnu, le montant de l'allocation est faible puisqu'il est compris depuis le 1^{er} août 1972 entre un minimum mensuel de 63,45 F pour un orphelin de père ou de mère ou un enfant de mère célibataire en zone 4 et un maximum de 132,15 F pour un orphelin de père et mère en zone 0.

Mais beaucoup se trouvent privés de ce modeste droit par suite d'une trop sévère condition de ressources, qui exclut du bénéfice de l'allocation (sauf lorsque l'enfant est orphelin total) ceux et celles qui ont été assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques au cours de l'année civile précédente. Ce plafond est trop bas, et par ailleurs injuste du fait de la différence d'une demi-part fiscale désavantageant la mère célibataire par rapport à la veuve.

Surtout, trop d'enfants que la logique et le sentiment devraient conduire à assimiler à des orphelins ont été exclus du champ d'application de la loi, généralement par suite de l'irrecevabilité ou du refus opposé par le Gouvernement à différents amendements présentés en 1970 devant les Assemblées parlementaires.

Ainsi en est-il, comme le rappelle une réponse du 23 septembre 1972 à la question écrite n° 24928 d'un député, d'un enfant dont la filiation n'est établie ni à l'égard de son père ni à l'égard de sa mère ; selon cette réponse ministérielle, « les parents n'ayant pas été identifiés légalement, il n'est pas possible d'établir juridiquement ni leur décès, ni leur absence et, par conséquent, d'accorder à la personne qui a recueilli l'enfant le bénéfice de l'allocation d'orphelin » ; un enfant né de père et mère inconnus se trouve de la sorte privé d'un droit reconnu à un enfant dont la filiation n'est établie qu'à l'égard de sa mère !

Ainsi en est-il aussi pour les enfants dont l'un au moins des parents a pratiquement disparu sans que son « absence » pendant un minimum de quatre ans puisse être reconnue officiellement en conformité avec les règles des articles 115 et suivants du Code civil.

Ainsi en est-il encore lorsqu'une personne ou un ménage recueille un ou plusieurs enfants dont les parents ont été déchus, en tout ou en partie, de l'autorité parentale, dans les conditions prévues à la section IV du chapitre premier du titre neuvième du livre premier du Code civil ; ce problème, contrairement aux deux précédents, n'avait pas été soulevé lors de la discussion devant le Parlement du texte relatif à l'allocation d'orphelin.

Les considérations que nous venons d'exposer montrent les différents registres sur lesquels il conviendrait de jouer pour faire véritablement de l'allocation d'orphelin ce que tant de nos concitoyens ont cru qu'elle serait.

Pour ne pas perdre la maîtrise d'une dépense publique de création récente et d'un volume encore incertain, votre Commission des Affaires sociales vous propose de modifier sur un seul point — le dernier de ceux qui viennent d'être évoqués — la loi du 23 décembre 1970.

Nous l'avons fait avec l'espoir que le Gouvernement n'invoquerait pas l'article 40 de la Constitution — ce bouclier dont il est libre d'user ou de ne pas user, et dont il serait bien inspiré de ne pas persister aujourd'hui à se servir dans un tel domaine et s'agissant d'une proposition dont la portée est volontairement aussi limitée.

Que l'on ne vienne pas nous dire en tout cas que la situation de la Caisse nationale d'allocations familiales ne permet pas l'adoption de cette proposition : les excédents ont atteint 1.697 millions de francs en 1970 et 2.477 millions en 1971 ; il était prévu, avant la majoration de 6 % du montant des prestations décrétée le 1^{er} août 1972, que les excédents s'élèveraient à 2.876 millions cette année, et il est estimé qu'ils atteindront encore 2.363 millions en 1973 — alors que la somme nécessaire au versement de l'allocation d'orphelin avait été évaluée à l'origine à 300 millions de francs pour 441.000 bénéficiaires attendus, chiffres qui n'ont pas été atteints, il s'en faut de 60 millions en ce qui concerne les dépenses.

Le Ministre d'Etat chargé des Affaires sociales déclarait récemment à Beaune, au colloque du Comité « Pour un nouveau contrat social », que la justice sociale doit être la priorité numéro un ; nous voulons espérer que le Gouvernement renoncera à opposer l'article 40 de la Constitution à une proposition visant à faire disparaître une des imperfections majeures de la législation relative à l'allocation d'orphelin.

Telles sont les conditions dans lesquelles votre Commission des Affaires sociales vous demande de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le premier alinéa de l'article L. 543-5 du Code de la Sécurité sociale est ainsi modifié :

« Ouvre droit à l'allocation d'orphelin tout enfant orphelin de père ou de mère, ou dont un des parents est soit absent au sens de l'article 115 du Code civil, soit déchu, en totalité ou en partie, de l'autorité parentale au sens des articles 378 à 379-1 du même Code. »