

N° 275

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 1975.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi portant modification des articles premier à 16 du Code de la famille et de l'aide sociale.*

Par M. André BOHL,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriet, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarests, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Rémi Herment, Michel Labèguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.*

Voir le numéro :

Sénat : 218 (1974-1975).

---

Famille (Code de la). — Aide sociale.

## SOMMAIRE

	pages
I. — Une réforme nécessaire .....	5
A. — Les Unions d'associations familiales, institutions originales .....	5
a) <i>nature juridique</i> .....	5
b) <i>attributions</i> .....	6
c) <i>financement</i> .....	6
B. — La mise en cause des assises légales de la représentativité des Unions d'associations familiales .....	7
a) <i>toutes les familles ne sont pas admises dans les associations fami-             liales</i> .....	8
b) <i>toutes les associations à but familial ne sont pas admises dans les             Unions</i> .....	9
c) <i>le problème de la représentation des mouvements familiaux en tant             que tels au sein des U.D.A.F. et de l'U.N.A.F.</i> .....	10
II. — Une réforme de portée limitée .....	11
A. — Son origine .....	11
B. — Son contenu .....	11
C. — Sa portée .....	12
III. — Examen par la Commission .....	13
A. — Position de la Commission sur l'ensemble du projet de loi .....	13
B. — Position de la Commission sur certains problèmes particuliers .....	14
a) <i>la structure des unions locales</i> .....	14
b) <i>le problème de la création éventuelle d'Unions régionales</i> .....	14
c) <i>la tutelle du ministère chargé de la famille</i> .....	15
C. — Examen des articles .....	15
IV. — Tableau comparatif .....	27
V. — Amendements présentés par la Commission .....	34
Texte du projet de loi .....	38
Annexes au rapport .....	41

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi modifie le chapitre premier du titre premier du Code de la famille et de l'aide sociale, relatif aux Unions d'associations familiales.

L'objectif essentiel de la réforme est d'assurer une meilleure représentation de l'ensemble des familles et des mouvements familiaux par les Unions départementales des associations familiales (U.D.A.F.) et l'Union nationale des associations familiales (U.N.A.F.).

Ni le statut juridique, ni le fonctionnement, ni les attributions de l'Union nationale et des Unions départementales ou locales des associations familiales tels qu'ils sont définis par la loi ne sont remis en cause.

C'est au sein même de ces organismes que le projet a pris naissance et a été élaboré en collaboration avec l'ensemble des mouvements familiaux.

## I. — UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

Les Unions départementales et l'Union nationale des associations familiales ont été créées au lendemain de la Libération, par l'ordonnance du 3 mars 1945, afin d'institutionnaliser la représentation des familles auprès des pouvoirs publics par l'intermédiaire d'organismes spécifiques.

Cette création répondait aux vœux des grands mouvements familiaux qui s'étaient développés depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle selon différents courants de pensée, trop divers, trop nombreux et souvent d'un recrutement trop limité pour prétendre alors représenter l'ensemble des familles.

L'ordonnance du 3 mars 1945 a été insérée au début du Code de la famille et de l'aide sociale par le décret n° 56-149 du 24 janvier 1956.

Avant d'indiquer les raisons pour lesquelles la composition des Unions, telle qu'elle était prévue par les textes originels, paraît aujourd'hui inadaptée, il convient de rappeler ce que sont les unions d'associations familiales, quelle est leur vocation et leur utilité, et comment elles sont financées.

### A. — Les Unions d'associations familiales, institutions originales.

De par leur nature juridique, leurs attributions et leur mode de financement, l'U.N.A.F. et les U.D.A.F. sont des institutions de caractère juridique hybride, mi-public, mi-privé, qui peuvent être assimilés à des organismes para-publics.

#### a) *Nature juridique.*

L'U.N.A.F. et les U.D.A.F. sont des associations déclarées librement créées dans le cadre de la loi de 1901, mais dont l'institution est prévue par la loi. A l'heure actuelle, il existe une U.D.A.F. dans chaque département, à l'exception de la Guyane et de La Réunion. Une U.D.A.F. doit être prochainement créée dans ce dernier département.

Chaque Union établit son statut et son règlement intérieur. Ceux des Unions départementales sont agréés par l'Union nationale, ceux de l'Union nationale sont soumis à l'agrément du Ministère de la Santé.

Les Unions jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues comme établissement d'utilité publique. Elles bénéficient également des avantages fiscaux attachés à la mission de bienfaisance et d'assistance.

b) *Attributions.*

Les Unions ont une fonction générale de représentation de l'ensemble des familles françaises, et jouissent de prérogatives particulières qui leur sont dévolues par la loi.

1° Elles sont habilitées à donner leur avis aux pouvoirs publics en matière de politique familiale et à leur proposer toutes mesures qu'elles estiment souhaitables.

2° Elles représentent officiellement les familles auprès des pouvoirs publics et désignent ou proposent des délégués aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'Etat, le département, la commune.

C'est ainsi que l'U.N.A.F. est notamment présente :

- dans les organismes de sécurité sociale,
- au conseil économique et social,
- à la commission supérieure des conventions collectives,
- au conseil supérieur du Plan,
- dans divers organismes s'occupant du logement et de l'urbanisme, de l'enfance, de l'enseignement, d'action sociale, etc.

Chaque fois qu'existent au niveau régional ou départemental des instances correspondant aux instances nationales où siège l'U.D.A.F., les Unions départementales d'associations familiales y sont représentées.

3° Les Unions sont habilitées à gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics leur confient la charge. C'est ainsi qu'elles assurent la tutelle aux prestations familiales et le fonctionnement de services d'aide aux mères.

4° Elles peuvent se constituer partie civile devant toutes les juridictions relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles.

c) *Financement.*

Pour assurer leur fonctionnement, les Unions disposent de ressources constituées, tout d'abord, par les cotisations des associations familiales adhérentes. Le taux de la cotisation étant de 0,50 F et le nombre de

familles cotisantes n'atteignant pas 500.000 sur l'ensemble du territoire, cette ressource est d'un faible rendement.

En fait, la source principale de financement est une garantie de ressource annuelle prévue par la loi : chaque année, 0,03 % du montant des prestations familiales versées l'année précédente alimentent un fonds spécial, géré par l'U.N.A.F. Le produit est réparti entre les divers Unions à la suite de négociations internes auxquelles participent les représentants du Ministère de la Santé (1). Le pourcentage de 0,03 % n'a pas varié depuis de nombreuses années. Certaines Unions s'en irritent, qui comparent l'évolution du pouvoir d'achat avec celle du volume des prestations familiales versées. Depuis quelques mois, la comparaison permet des conclusions moins pessimistes. Mais notons que le mode de calcul prévu par la loi s'accommode mal d'un taux d'inflation élevé, puisqu'il y a un décalage d'une année entre le moment où les prestations familiales sont versées et celui où les U.D.A.F. utilisent les sommes mises à leur disposition.

En outre, les Unions reçoivent, le cas échéant, des subventions publiques ou privées, des dons et legs, ainsi que des indemnités et rémunérations pour la gestion des services familiaux qu'elles assurent.

\*  
\*\*

Le poids de l'Union nationale et des Unions départementales, dans la prise des décisions en matière de politique familiale sous ses différents aspects est considérable. Il est donc nécessaire que leur caractère représentatif ne soit pas contesté et que leurs assises soient aussi larges que possible. Or il ne semble pas que les critères stricts de représentativité prévus par l'ordonnance de 1945 soient encore adaptés aujourd'hui.

#### **B. — La mise en cause des assises légales de la représentativité des Unions d'associations familiales.**

La composition des Unions telle qu'elle est prévue par la loi est fondée sur une architecture simple :

— chaque U.D.A.F. regroupe les associations familiales ayant leur siège dans le département. Pour être reconnue comme association

---

(1) Cette somme s'est élevée à 6.732.615 F en 1974.

Elle a été ainsi répartie : pour l'U.N.A.F. : 2.176.944 F.  
pour les U.D.A.F. : 4.555.671 F.

familiale et pouvoir adhérer aux U.D.A.F., une association doit répondre à des critères rigoureux concernant ses buts ainsi que le statut juridique et la composition des familles qui en sont membres ;

— au niveau national, l'U.N.A.F. regroupe les U.D.A.F.

Il résulte de cette structure que :

- certains types de familles ne sont pas représentées dans les U.D.A.F. ;
- les associations à but familial spécifique n'y sont pas officiellement admises ;
- enfin, se pose le problème de la représentation des mouvements familiaux en tant que tels au sein de l'U.N.A.F. des U.D.A.F. et de leurs conseils d'administration.

En examinant successivement ces trois points, nous verrons que les critères d'admission au sein des Unions sont apparus très vite trop rigides et peu conformes aux besoins réels. Des solutions ont été recherchées au sein des Unions elles-mêmes pour corriger les effets restrictifs de la loi. Elles ont été trouvées, mises au point, expérimentées. Aujourd'hui, dans une large mesure, le fait ne correspond plus au droit.

a) *Toutes les familles ne sont pas admises dans les associations familiales.*

Ne peuvent en effet adhérer aux Unions que les associations dont les membres sont exclusivement des familles françaises composées d'un couple uni par les liens du mariage et d'enfants légitimes ou adoptés : il faut que le couple soit légitime, qu'il ait des enfants, que le chef de famille soit français.

Ces critères rigoureux excluent des associations familiales les couples mariés sans enfant, les familles dans lesquelles les enfants sont à la charge d'un seul parent, les familles de fait, enfin les familles étrangères.

Une conception aussi étroite de la famille ne correspond plus ni aux réalités sociologiques, ni à l'évolution du droit de la famille. Depuis la réforme de la filiation la famille « naturelle » a reçu droit de cité.

Elle va à l'encontre de la politique d'intégration des familles étrangères qui, établies sur le sol national, contribuent au développement du pays. Il apparaît aujourd'hui peu acceptable de leur refuser le droit de s'exprimer si elles le souhaitent à propos d'une politique et d'une législation qui les concernent.

Enfin cette conception exclut du mouvement familial les groupes familiaux particulièrement dignes d'intérêt que constituent les veuves chefs de famille ; en fait d'ailleurs, une famille qui a la douleur de perdre son chef — encore que cette expression ne soit plus de mise depuis que la

notion d'autorité parentale a remplacé celle d'autorité paternelle — n'est pas radiée de l'association familiale à laquelle elle appartenait. Sur ce point les associations — et les U.D.A.F. — ont fait preuve fort heureusement d'une certaine souplesse et pris quelque liberté avec le texte de la loi.

b) *Toutes les associations à but familial ne sont pas admises dans les Unions.*

Pour être considérées comme familiales au sens du Code, les associations doivent avoir pour but la défense des intérêts matériels et moraux de toutes les familles. Elles doivent donc avoir une fonction de représentativité générale et non spécifique.

Les associations fédérées dans les six grands mouvements familiaux que sont la Fédération des Familles de France, la Confédération de la famille rurale, la Fédération des Associations familiales catholiques, la Confédération des Associations populaires familiales, la Confédération syndicale des familles et les Associations familiales protestantes répondent à cet impératif. Quoique certains de ces mouvements s'adressent à des familles appartenant de préférence à telle origine sociale, telle religion ou tel courant de pensée, ils ont vocation à s'occuper de l'ensemble des problèmes familiaux.

Il n'en est pas de même d'autres mouvements à vocation particulière comme l'Union Nationale des Parents d'enfants inadaptés ou l'Association des Veuves chefs de famille, pour citer les plus connues.

---

EFFECTIFS DES PRINCIPAUX MOUVEMENTS A RECRUTEMENT SPÉCIALISÉ EN 1972

— Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (U.N.A.P.E.I.) .....	60.000
— Association nationale des veuves civiles .....	55.000
— Association et entraide des veuves et orphelins de guerre .....	42.000
— La Famille du cheminot .....	16.000
— Association des familles du personnel de la Banque de France .....	4.240

---

Les associations qui constituent ces mouvements ne sont pas des associations familiales au sens du Code de la famille. Elles ne peuvent donc, en principe, adhérer aux U.D.A.F.

En fait, il n'en est pas ainsi. Ces mouvements agréés par l'U.D.A.F. ont été associés dès l'origine, aux activités des Unions. Leurs associations ont été admises dans les U.D.A.F. (1).

L'U.N.A.F. elle-même a largement contribué à la constitution de l'Association familiale de parents d'enfants infirmes moteurs cérébraux en 1954 et de l'U.N.A.P.E.I. en 1960. Plus tard, elle a agréé la Fédération des Associations de femmes chefs de famille.

---

(1) Voir annexe n° 2, p. 46.



Mais cette évolution qui s'est faite en contradiction avec le texte strict de la loi n'a pu prendre toute l'ampleur souhaitable.

c) *Le problème de la représentation des mouvements familiaux en tant que tels au sein des U.D.A.F. et de l'U.N.A.F.*

Les Unions, nous l'avons dit, regroupent les associations familiales de base telles que définies par la loi ; mais en principe les mouvements familiaux eux-mêmes, qui ont été à l'origine de leur institution, n'y sont pas représentés en tant que tels.

Le législateur de 1945 avait voulu bien distinguer les Unions, appelées à représenter l'ensemble des familles françaises quel que soit leur milieu social ou leur opinion, des grands mouvements familiaux, qui souhaitaient par ailleurs conserver leur autonomie et leurs possibilités d'expression propres.

L'ordonnance de 1945 a expressément donné à chaque association familiale le droit de représenter auprès des pouvoirs publics, concurremment avec les Unions, les intérêts dont elle a assumé la charge. Mais elle n'a pas organisé les relations entre les Unions d'une part et les mouvements à l'extérieur de l'Union d'autre part.

Cette vocation parallèle des Unions et des Mouvements a posé des problèmes. Quoique les mouvements aient pu s'exprimer au sein des Unions par l'intermédiaire de leurs associations de base qui y étaient affiliées, il y eut des circonstances où la représentativité des Unions fut mise en cause par les mouvements eux-mêmes. On assista à une sorte de concurrence néfaste à l'unité du mouvement familial.

Le danger fut perçu à l'intérieur même des Unions et des Mouvements et on y rechercha les moyens d'éviter les conflits et l'éclatement du mouvement familial.

La solution fut trouvée par la signature en 1965 d'un protocole d'accord prévoyant la coopération des Mouvements avec les Unions, matérialisée par la création d'un Conseil des mouvements familiaux et par l'admission de représentants directs des Mouvements au sein des Conseils d'administration des Unions. C'est ainsi que chacun des six grands mouvements familiaux à vocation générale obtint un siège au Conseil d'administration de l'U.N.A.F. (1).

Après dix ans d'expérience, cette collaboration s'avère fructueuse. Elle a donné aux Unions un dynamisme nouveau. Mais là encore, faute d'être inscrite dans la loi, elle ne peut prendre toute l'ampleur souhaitable, notamment au niveau des Unions départementales.

---

(1) Voir annexe n° 1, p. 41.

## II. — UNE RÉFORME DE PORTÉE LIMITÉE

### A. — Son origine.

Ce sont les Unions et les Mouvements eux-mêmes qui, unissant leurs efforts, sont à l'origine du présent projet de loi, qui répond aux objections qui viennent d'être exposées concernant la représentativité des Unions.

L'Assemblée générale de l'U.N.A.F. adoptait en juin 1972 un premier projet de réforme fondé sur les deux principes suivants :

- les Mouvements familiaux doivent être membres à part entière des Unions ;
- l'action familiale, dans son action représentative, doit être ouverte, au-delà des familles constituées par le mariage et la filiation, à celles qui remplissent l'une ou l'autre de ces conditions. Elle doit s'ouvrir également aux familles étrangères résidant en France.

En outre, ce projet prévoyait la création par la loi d'Unions régionales, dotées des mêmes prérogatives que les Unions départementales, mais au niveau régional.

Mandat fut donné au Conseil d'administration d'élaborer un projet de réforme des structures dans cette triple perspective, tant au niveau de la loi et des textes d'application, qu'au niveau des statuts et au règlement intérieur des Unions. Six mois plus tard, il soumettait ses propositions à l'Assemblée générale réunie en juin 1973 puis à nouveau en octobre 1973. L'ensemble de la réforme a été adopté à bulletin secret.

C'est cette réforme que le Gouvernement a reprise à son compte dans le présent projet, minutieusement étudié par le Conseil d'Etat, et déposé sur le bureau du Sénat le 8 avril dernier.

### B. — Son contenu.

Conformément au projet de réforme adopté par les Unions, tout d'abord, il tend à ouvrir les associations familiales aux familles fondées sur le mariage ou sur la filiation, mais plus nécessairement sur ces deux liens juridiques à la fois, ainsi qu'aux familles étrangères.

En second lieu il a pour objet de donner le caractère d'associations familiales aux associations qui défendent l'ensemble des intérêts de telle ou telle catégorie de familles auxquelles se posent des problèmes spécifiques.

Enfin, il tend à modifier les structures des Unions pour y faire entrer en tant que membres actifs à part entière, les mouvements familiaux à but général ou à but spécifique.

La réforme comporte d'autres points mineurs, concernant notamment le décompte du suffrage familial, dont les modalités seront analysées à l'occasion de l'examen des articles.

Le projet de loi répond donc dans une large mesure aux vœux de l'U.N.A.F. Il s'en écarte cependant sur deux points importants :

- la création des Unions régionales, souhaitée par l'U.N.A.F., n'a pas été retenue par le Gouvernement ;
- le contrôle du ministre chargé de la famille sur l'adhésion des associations aux Unions, prévu par l'article 14 du projet de loi, ne figurait pas dans la réforme adoptée par l'U.N.A.F., qui n'est pas favorable à cette disposition.

### C. — Sa portée.

Quoique impatientement attendu par les organismes intéressés, ce texte, semble-t-il, n'est pas de nature à bouleverser les structures des Unions d'associations familiales.

La seule véritable innovation est l'ouverture des associations familiales à des types de familles nouveaux. Il paraît peu probable, à première vue du moins, que les couples non mariés et les étrangers viennent adhérer en masse aux associations familiales.

Quant aux possibilités légales nouvelles d'admission des associations à but spécifique et des mouvements, il s'agit, nous l'avons vu, dans une large mesure, de consacrer la réalité dans la loi, en leur donnant une place plus importante dans les organes dirigeants (1).

Toutefois, les effets de la réforme ne seront pas neutres. C'est la chance d'un dynamisme nouveau qui est donnée au mouvement familial dans son ensemble.

---

(1) Voir annexes n° 1 et 2, p. 41 et suivantes.

Mais c'est aussi le risque que ce mouvement ne se dénature si s'y trouvent rattachées, et par là même admises dans les Unions puisque le verrou légal disparaît, des associations dont le caractère familial serait marginal.

Etant donné les prérogatives importantes qui sont reconnues aux Unions d'associations familiales, représentées dans nombre d'organismes officiels, la portée de ce risque n'est pas nulle. C'est pour cette raison que le Gouvernement a prévu l'intervention du pouvoir exécutif au niveau de l'adhésion ou du refus d'adhésion des associations et des mouvements aux Unions.

### III. — EXAMEN PAR LA COMMISSION

#### A. — Position de la Commission sur l'ensemble du projet de loi.

Simple dans ses intentions, le projet de loi proposé aux délibérations du Sénat est d'une rédaction difficile, et soulève des problèmes juridiques délicats à résoudre.

Après avoir entendu Mme le Ministre de la Santé le mercredi 23 mai, et les représentants de l'U.N.A.F. le 30 mai, votre Commission des Affaires sociales a procédé, ce même jour, à un examen très attentif des dispositions prévues.

Il lui est apparu que ce texte constitue le résultat de longues négociations au sein de l'ensemble du mouvement familial. Elle l'a donc accepté comme tel et n'a pas souhaité, ni d'ailleurs jugé nécessaire, de remettre en cause son économie.

Bien au contraire, elle s'est attachée à ce que la traduction dans la loi du nouveau système proposé soit aussi claire et cohérente que possible.

C'est à ce souci que répondent tous les amendements adoptés par votre Commission des Affaires sociales qui seront présentés à l'occasion de la discussion des articles.

**B. — Position de la Commission sur certains points particuliers.**

a) *La structure des Unions locales.*

Actuellement la structure des Unions comporte trois échelons :

- l'échelon national : l'U.N.A.F.
- l'échelon départemental : les U.D.A.F.
- l'échelon local : les U.L.A.F.

Les Unions locales prévues par la loi regroupent des associations familiales au niveau local. Il n'a pas paru opportun à votre Commission d'organiser leur structure dirigeante sur le modèle des U.D.A.F. et de l'U.N.A.F.. Le mode d'élection des membres des conseils d'administration devra être fixé par le statut de chaque Union locale, soumis à l'agrément de l'U.D.A.F. dont elle dépend.

b) *Le problème de la création éventuelle d'Unions régionales.*

L'U.N.A.F. et les mouvements familiaux souhaiteraient que soit institué un échelon supplémentaire au niveau régional. Les Unions régionales nouvelles auraient les mêmes prérogatives que les unions départementales ou l'Union nationale : conseil auprès des pouvoirs publics régionaux, représentation des familles dans les organismes régionaux, gestion de services familiaux régionaux, droit de se constituer partie civile.

La finalité recherchée serait la suivante : ouvrir les U.D.A.F. aux problèmes des départements voisins, insuffler un dynamisme nouveau aux U.D.A.F. les moins actives, permettre la prise de conscience d'une réalité familiale régionale.

Or, ainsi qu'il a été dit plus haut, le Gouvernement n'a pas repris la suggestion de l'U.N.A.F. sur ce point. On ne trouve en effet pas trace d'Union régionale dans le projet de loi.

Votre Commission s'est souciée de l'efficacité des organismes mis en place. Elle n'a pas cru utile d'introduire entre le niveau national et le niveau départemental une institution nouvelle risquant de créer des doubles emplois et d'alourdir le fonctionnement des Unions.

La seule attribution d'intérêt pratique réel au niveau régional serait la désignation des représentants des familles dans les Comités économiques et sociaux (de 1 à 3 selon la région).

Or cette utilité même est relative. Dans la plupart des régions, une procédure de concertation entre les U.D.A.F. existe pour désigner d'un commun accord les représentants des familles : c'est la conférence régionale qui, en général, semble donner satisfaction.

Votre Commission a donc estimé que la création d'Unions régionales, quoique souhaitée par l'U.N.A.F., ne paraissait pas nécessaire.

*c) La tutelle du Ministère chargé de la famille.*

Les dispositions actuelles de la loi prévoient que « les contestations nées de la création ou du fonctionnement des Unions départementales ou locales sont tranchées en dernier ressort par l'Union nationale des associations familiales ».

Le projet de loi supprime ces dispositions pour les remplacer par une tutelle du Ministre chargé de la famille sur l'appréciation du caractère familial des associations, fédérations d'associations ou confédérations d'associations.

Votre Commission a estimé nécessaire de maintenir à l'Union nationale sa faculté d'apprécier des contestations nées de la création ou du fonctionnement des Unions.

Toutefois, la structure paritaire introduite par le présent projet de loi ne doit pas lui permettre d'apprécier en dernier ressort du caractère familial de ses adhérents. Dans le but d'éviter, d'une part, la lourdeur de la procédure de l'agrément et, d'autre part, la lenteur de la procédure judiciaire, votre Commission a maintenu la disposition du projet en la limitant à l'appréciation stricte du caractère familial des adhérents.

**C. — Examen des articles.**

**Article premier.**

*Commentaires :*

La nouvelle rédaction proposée pour l'article premier permettra un élargissement du recrutement des associations familiales qui seront ouvertes d'abord aux familles fondées sur un simple lien de filiation, composées de deux parents ou d'un seul, veuf, divorcé ou célibataire, et d'enfants légitimes, reconnus ou adoptés.

Les couples sans enfant y seront admis ainsi que toute personne physique exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur un ou plusieurs enfants « dont elle assume la charge effective et permanente » (1).

Y seront admis également les étrangers établis en France. Le père ou la mère devra être titulaire d'un titre de séjour régulier. Les enfants devront résider en France, dans des conditions définies par décret.

Il est fort probable que ces nouveaux adhérents, familles autres que fondées exclusivement sur le mariage et la filiation légitime et familles étrangères, ne représenteront qu'une minorité des membres des associations familiales.

En tout état de cause, en vertu des dispositions mêmes de la loi de 1901, le nombre d'adhérents étrangers à une même association sera inférieur à 25 % du total des membres. Lorsque ce pourcentage est atteint, une association ne peut plus être librement créée dans le cadre de la loi de 1901. Elle devient une association étrangère, soumise à une réglementation stricte ; les associations étrangères doivent être autorisées et non pas simplement déclarées.

Outre l'ouverture des associations familiales à de nouveaux groupes familiaux, le nouveau texte permettra que soient considérées comme associations familiales des associations qui ont pour vocation de défendre les intérêts de telle ou telle catégorie de familles.

Ces associations pourront donc être admises officiellement dans les U.D.A.F.

**Amendement :**

L'amendement proposé, de pure forme, tend à une présentation plus claire de l'article dont aucun terme n'est modifié.

Article premier bis nouveau.

**Amendement :**

Votre Commission propose de modifier le contenu de l'article 2 du Code de la famille afin de le mettre en harmonie avec les nouvelles dispositions prévues aux articles 3 et 4 du projet concernant la composition des Unions.

---

(1) Ce critère est celui qui est retenu par l'article L 525 du Code de la Sécurité sociale pour déterminer la personne à laquelle les allocations familiales sont versées.

**Art. 2.**

*Commentaires :*

Cet article tend à modifier sur deux points les dispositions de l'article 3 du Code de la famille, relatif aux prérogatives des Unions familiales.

La première modification n'est que la conséquence de la nouvelle rédaction de l'article premier : il faut supprimer le mot « françaises » au 2°.

La seconde modification a pour objet de compléter le 4° relatif au droit de se constituer partie civile, en précisant que ce droit est reconnu aux Unions sans qu'il soit besoin d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique.

En principe, le droit d'exercer l'action civile devant les tribunaux est réservé aux personnes qui ont subi un préjudice personnel et direct. Divers textes de loi ont autorisé certaines associations à but désintéressé à recourir à cette procédure pour défendre leurs membres :

- article 289 du Code pénal (auquel il est fait référence dans le projet de loi) pour les infractions en matière d'outrage aux bonnes mœurs ;
- article 97 du Code des débits de boissons pour les associations antialcooliques reconnues d'utilité publique ;
- article 125 du Code de la famille pour les associations de défense de la moralité publique reconnues d'utilité publique et agréées par les Ministères de la Justice et de l'Intérieur ;
- article 7 de la loi du 16 juillet 1949 concernant les infractions aux prescriptions sur les publications destinées à la jeunesse ;
- article 8 de la loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme ;
- article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 permettant aux associations régulièrement déclarées ayant pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs et agréées à cette fin d'exercer devant toutes les juridictions l'action civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs, etc. ;
- loi n° 75-229 du 9 avril 1975 en matière de lutte contre le proxénétisme.

Dans la plupart des cas, ces textes ont subordonné l'exercice de l'action en partie civile à un agrément spécial ou une autorisation préalable.

Le présent projet de loi est fort libéral, puisqu'il tend à dispenser les Unions d'associations familiales de tout agrément.



Art. 3.

*Commentaires :*

L'article 4 du Code de la famille concerne la composition des Unions départementales : peuvent y adhérer les associations familiales ayant leur siège dans le département, créées depuis six mois au moins.

La nouvelle rédaction proposée par l'article 3 du projet de loi prévoit que pourront adhérer, outre les associations elles-mêmes, les unions et fédérations groupant dans le département ces mêmes associations.

De plus, pourront être admises dans les unions départementales les sections départementales ou locales des associations nationales.

La composition des unions départementales est donc élargie aux différents échelons associatifs possibles : regroupements d'associations locales, sections d'associations nationales. N'est plus retenu le seul critère strict du siège social départemental.

**Amendement :**

Le premier amendement proposé tend à clarifier la rédaction du texte.

Le terme union y est employé dans deux sens différents, soit pour désigner les unions départementales d'associations familiales, soit pour désigner les regroupements d'associations adhérant à ces unions. Afin d'éviter toute confusion, il convient d'éviter l'usage du terme union dans sa seconde acception. Son emploi, corrélativement à celui du terme fédération, n'est pas utile : juridiquement, fédération et union recouvrent la même réalité. La suppression du terme « unions » à la fin du premier alinéa ne modifie donc en aucune façon le fond du texte. Votre Rapporteur proposera d'ailleurs des amendements semblables sur d'autres articles.

**Deuxième amendement :**

Le deuxième amendement proposé a pour but d'établir une meilleure corrélation entre les articles 4 et 5 du Code de la famille.

Le premier dit en effet que sont admises dans les Unions départementales les sections d'associations adhérant à l'Union nationale.

L'article 5, inversement, énonce que les associations nationales sont admises à l'Union si les sections sont représentées dans les unions départementales.

On comprend le souci qui a présidé à la construction de ce dispositif : il convient qu'il y ait correspondance entre la composition des Unions départementales et celle de l'Union nationale.

Mais on voit mal où l'adhésion doit commencer : est-ce au niveau national ou au niveau départemental ?

Pour éviter ce renvoi permanent d'un article de loi à l'autre, il convient de supprimer au niveau départemental la condition expresse d'adhésion de l'association nationale à l'Union nationale.

Tel est l'objet de l'amendement qui, cette fois encore, ne modifie pas la portée du texte au fond mais améliore sa cohérence du point de vue strictement juridique.

#### Art. 4.

##### *Commentaires :*

L'article 5 du Code de la famille traite de la composition de l'Union nationale, qui est la réunion des Unions départementales.

Le projet de loi, en son article 4, permet l'adhésion des Unions, Fédérations, Confédérations, Associations familiales nationales groupant au niveau national les associations et sections adhérentes aux Unions départementales.

Il s'agit en fait de traduire dans la loi la réalité des faits, puisque, comme nous l'avons vu, les mouvements familiaux sont déjà représentés à l'Union nationale en application du protocole d'accord de 1965. La participation des mouvements à l'Union nationale reçoit ainsi des assises légales solides.

##### **Amendement :**

L'amendement proposé vise à supprimer l'emploi du terme union lorsqu'il s'agit de désigner les mouvements familiaux. La justification est la même que pour l'amendement de portée identique présenté à l'article 3.

#### Art. 5.

##### *Commentaires :*

L'article 7 du Code de la famille concerne le statut des Unions locales, départementales et nationale.

L'exigence légale de la création d'une commission de la famille ouvrière et d'une commission de la famille rurale au sein de chaque union est supprimée.

Il n'est plus nécessaire de poser, dans la loi, le principe de la création obligatoire de ces commissions, puisque sont désormais admises officiellement dans les unions les associations et mouvements ayant pour objet de défendre des intérêts des familles ouvrières ou paysannes.

Cette suppression n'interdira pas néanmoins aux unions de prévoir facultativement dans leurs statuts de telles commissions.

Votre Commission a adopté cet article sans modification.

#### Art. 6.

##### *Commentaires :*

Il s'agit de la composition des conseils d'administration des unions.

Dans le texte actuel de l'article 8 du Code de la famille, tous les membres du conseil d'administration de chaque union sont élus au suffrage familial.

Le projet prévoit qu'une partie de ces membres représenteront les fédérations, confédérations et associations familiales adhérentes et seront désignés par elles. La proportion entre membres élus au suffrage familial et membres désignés sera fixée par le statut de chaque union. Pour l'Union nationale le partage des sièges se ferait paritairement : les mouvements disposeraient de 50 % des sièges.

En outre, le projet confirme la règle selon laquelle les conseils d'administration doivent être en majorité des pères ou mères de famille de trois enfants au moins. Mais il ne sera plus exigé que les deux tiers des membres aient un enfant mineur.

Enfin par la rédaction nouvelle du deuxième alinéa, les personnes étrangères pourront être éligibles au conseil d'administration au cas où serait assouplie la législation concernant la participation des étrangers aux associations de la loi de 1901 (1).

---

(1) L'article 26 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 énonce : « Sont réputées associations étrangères, quelle que soit la forme sous laquelle ils peuvent éventuellement se dissimuler, les groupements présentant les caractéristiques d'une association, qui ont leur siège à l'étranger ou qui, ayant leur siège en France, sont dirigés par des étrangers ou bien ont soit des administrateurs étrangers, soit un quart au moins de membres étrangers. »

Interprété à la lettre, ce texte permettrait à une association de compter parmi les membres de son conseil d'administration au moins un administrateur de nationalité étrangère, sans pour autant tomber sous le coup de la réglementation des associations étrangères. En fait, l'interprétation du Ministère de l'Intérieur, beaucoup plus stricte, exclut même la présence d'un seul administrateur étranger.

**Amendement :**

Cet article pose le problème de la composition du conseil d'administration des unions locales.

Ces unions, dont la création est prévue par l'article 6 du Code de la famille, peuvent regrouper les associations familiales au plan local.

L'article 8 actuel du Code de la famille indique que leurs conseils d'administration sont élus au suffrage familial, comme ceux des unions nationale et départementales.

Or, le texte proposé pour l'article 8, tel qu'il est rédigé, semble aligner la composition du conseil d'administration des unions locales sur le schéma nouveau prévu pour les unions départementales et nationale, puisqu'il commence ainsi : « Chaque union est administrée... » sans préciser s'il s'agit d'une union nationale, départementale ou locale.

Bien évidemment, ce schéma ne cadre pas avec la composition des unions locales, qui n'est pas modifiée au même titre que celle des unions départementales ou nationale.

Il faut donc trouver, cette fois encore, une rédaction plus cohérente.

La solution que propose votre commission consiste simplement à limiter le champ d'application de l'article 8 aux unions nationale et départementales.

La loi passerait donc sous silence le mode de désignation des conseils d'administration des unions locales, qui tomberaient dans le droit commun des associations ; ce silence n'empêcherait pas néanmoins les unions locales de choisir dans leurs statuts le système du suffrage familial ; par ailleurs, les unions départementales qui agrément les statuts des unions locales pourraient exiger que ces statuts fassent référence à ce système.

**Art. 7.**

*Commentaires :*

Il s'agit, dans cet article, de modifier le mode de décompte du suffrage familial prévu par l'article 9 du Code de la famille.

Le texte actuel donne à chaque association familiale représentée au sein des Unions départementales un certain nombre de voix calculé en fonction du nombre et de la composition des familles adhérentes : chaque famille cotisant à l'association dispose d'une voix pour le chef de famille à laquelle s'ajoute une voix supplémentaire par enfant mineur, une voix supplémentaire par groupe de trois enfants et une voix par enfant mort pour la France.

Le texte qui est proposé par le projet de loi pour l'article 9 du Code de la famille a pour objet de répondre à plusieurs préoccupations de l'U.N.A.F. :

- maintenir la voix donnée à l'enfant handicapé, même lorsqu'il atteint l'âge de la majorité ;
- permettre aux étrangers d'apporter des suffrages aux associations auxquelles ils adhèrent ;
- donner à chaque famille adhérente une voix supplémentaire pour le deuxième conjoint ou pour la mère.

Cette dernière préoccupation est légitime. Mais sa traduction dans la loi soulève des difficultés juridiques que les auteurs du texte ont résolues d'une manière peu satisfaisante à notre sens.

Tout d'abord, notons que le terme de « famille cotisante » employé dans le texte envisagé n'est plus adéquat dans la mesure où sont admises désormais dans les Unions des entités familiales, couples sans enfant, groupes constitués par un tuteur et des enfants qui ne sont plus des familles « *stricto sensu* ».

C'est pourquoi les auteurs du projet de loi ont préféré l'emploi du terme « membre cotisant », moins expressif mais juridiquement exact.

Se fondant sur le principe selon lequel le droit de vote est subordonné à la cotisation, de règle dans les associations, ils ont donné à chaque membre cotisant une voix et, le cas échéant, des voix supplémentaires pour ses enfants. Autrement dit, si les deux parents ou les deux conjoints souhaitent chacun avoir une voix ils devront cotiser séparément ; dans cette hypothèse, chacun d'entre eux disposera de son côté des voix des enfants.

Et l'on aboutit au résultat suivant : une femme seule avec trois enfants vaut cinq voix, et un couple avec trois enfants vaut dix voix, c'est-à-dire le double.

#### **Premier amendement :**

Votre Commission, quant à elle, considère que ce système est inéquitable ; elle en a donc recherché un autre.

La solution à laquelle elle a abouti n'est peut-être pas idéale sur le plan du droit, mais elle est plus juste et plus conforme à l'idée originale de l'U.N.A.F. qui souhaitait simplement donner une voix supplémentaire pour la mère ou l'épouse.

Elle a estimé tout d'abord qu'il convenait de maintenir le système actuel du vote par famille. C'est pourquoi elle est revenue non à la notion de famille *stricto sensu*, mais à celle de « famille ou groupe familial tel que défini à l'article premier ».

Ensuite, elle a considéré que la règle « droit de vote = cotisation » pouvait être transgressée en l'occurrence.

A quoi sert, en effet, le suffrage familial ?

Ce système compliqué joue rarement à l'intérieur des associations elles-mêmes, où les décisions sont le plus généralement prises à la majorité des membres présents aux assemblées générales. Il est peu souvent utilisé pour la désignation des délégués qui représenteront les associations au sein des Unions. Il ne sert, en fait, qu'à déterminer le poids de chaque association au sein des Unions départementales, où chaque délégué d'association dispose d'un nombre de voix calculé selon le système du suffrage familial légal. C'est bien, en tout cas, cette fonction exclusive et limitée qui lui est donnée par la loi.

Dans cette optique, le problème de la subordination du droit de vote à la cotisation ne se pose plus puisqu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un droit de vote exercé par les familles ; ce sont les délégués qui votent, non les familles. Celles-ci ne font qu'apporter des suffrages.

Il devient dès lors possible de décompter le nombre de voix par famille, sans avoir à se préoccuper de définir la personne habilitée à voter au nom de la famille.

Fondée sur cette manière de voir, la rédaction proposée par votre Commission suggère de donner à l'association pour chaque famille adhérente :

- une voix pour chacun des père et mère ou chacun des conjoints, ou pour la personne physique exerçant l'autorité parentale ou la tutelle ;
- une voix par enfant mineur vivant ;
- une voix par groupe de trois enfants ;
- une voix par enfant mort pour la France.

Comme par le passé, chaque association devra établir une liste des détenteurs de suffrages ainsi définis. Les familles adhérant à plusieurs associations devront choisir celle sur la liste de laquelle elles souhaitent être inscrites.

#### **Deuxième amendement :**

Il convient de réintroduire dans le texte un alinéa actuellement en vigueur concernant le décompte des voix au sein de l'U.N.A.F., qui n'a pas été retranscrit, sans doute par omission.

**Troisième amendement :**

Pour être cohérente avec elle-même, votre Commission propose de modifier le dernier alinéa qui prive du droit de vote les personnes frappées par une mesure de retrait des droits civils et politiques : à notre sens, il s'agit d'apporter un suffrage et non de voter à proprement parler.

Article additionnel 7 bis (nouveau).

**Amendement :**

L'article 11 du Code de la famille énumère quelles sont les sources de revenus dont disposent les Unions pour assumer leurs tâches :

- prélèvement sur les prestations familiales, égal à 0,03 % du montant des prestations familiales versées l'année précédente,
- cotisations des associations adhérentes,
- subventions publiques ou privées, dons et legs,
- rémunérations ou indemnités pour frais de gestion que peuvent comporter les divers services familiaux.

Ces dispositions ne sont pas modifiées par le projet de loi et votre Commission n'a pas l'intention de les remettre en cause.

Il convient cependant de compléter l'article 11 du Code de la famille afin de le mettre en harmonie avec la nouvelle composition des Unions : les mouvements familiaux appelés à y adhérer devront verser des cotisations aux Unions et des cotisations s'ajouteront à leurs ressources actuelles.

Tel est l'objet de l'amendement proposé.

Art. 8.

*Commentaires :*

Le texte actuel de l'article 14 du Code de la famille donne à l'U.N.A.F. le pouvoir de trancher en dernier ressort les contestations concernant la création ou le fonctionnement des Unions départementales.

Le projet de loi abroge ces dispositions et retire donc à l'U.N.A.F. sa tutelle sur le fonctionnement des U.D.A.F.

A la place, il est proposé de donner compétence au Ministre chargé de la famille pour intervenir dans le contrôle des adhésions aux Unions : le Ministre pourrait suspendre ou même annuler toute décision d'adhésion aux Unions d'une association dont le caractère familial, tel que défini à l'article premier, ne lui paraîtra pas fondé. A l'inverse, il serait habilité

à contraindre une union à accepter l'adhésion d'une association, sur ce même critère du caractère familial qui, rappelons-le, dépend de la qualité des membres et de la nature des buts de l'association. Il interviendrait à la demande de tout intéressé ou d'office. Il ne pourrait prendre de décision d'annulation qu'après avoir requis l'avis du Comité consultatif de la famille, au sein duquel l'U.N.A.F. est représentée.

Jusqu'à présent, les litiges éventuels concernant les adhésions aux Unions pouvaient être tranchés sans difficultés par l'U.N.A.F. La commission d'agrément et d'arbitrage instituée au sein de cet organisme par l'article 3 du règlement intérieur intervenait dans le cadre des pouvoirs dévolus à l'U.N.A.F. par l'article 14 du Code de la famille, notamment pour permettre l'association aux activités de l'U.N.A.F. de telle ou telle fédération, association, organisme ou institut à but familial.

Les auteurs du projet de loi ont estimé que ce dispositif interne ne suffirait plus à garantir la vocation spécifiquement familiale des Unions, dès lors que ces dernières deviennent légalement ouvertes à de nouvelles associations dont les buts et le recrutement peuvent être catégoriels. Autrement dit, ils ont craint que le risque de voir admises dans les Unions certaines associations para-familiales ne se trouve accru du fait de la nouvelle rédaction de l'article premier, et ils ont estimé que l'U.N.A.F. ne pouvait plus assumer seule le contrôle des adhésions puisque, ouverte elle aussi directement aux mouvements et associations, elle devient juge et partie.

Telle est la raison d'être de ces dispositions nouvelles en matière de tutelle, qui ne sont pas accueillies favorablement par l'U.N.A.F.

#### **Amendement :**

Votre Commission a estimé que les arguments en faveur de l'intervention du Ministre chargé de la famille dans le contrôle des adhésions aux Unions étaient suffisamment convaincants pour en accepter le principe. La rédaction des dispositions prévues en la matière doit toutefois être précisée de façon à bien marquer que l'appréciation ministérielle ne porte que sur le caractère familial des associations.

Mais en revanche, votre Commission a souhaité maintenir à l'U.N.A.F. une partie des prérogatives qui lui sont dévolues par le texte actuel de l'article 14.

Certains conflits peuvent survenir au sein des U.D.A.F. portant par exemple sur le décompte des suffrages, la validité des candidatures, ou la composition des conseils d'administration. La loi doit prévoir quelle autorité sera chargée de trancher ces conflits. L'U.N.A.F. paraît toute désignée pour remplir cet office comme par le passé.

L'amendement proposé a donc pour effet de combiner l'ancien et le nouveau texte de l'article 14.



Art. 9.

*Commentaires :*

Cet article reprend le texte actuel de l'article 15 du Code de la famille et de l'aide sociale en exigeant un décret en Conseil d'Etat au lieu d'un décret simple.

**Amendement :**

L'amendement proposé est la conséquence de l'amendement adopté par la Commission au début de l'article 6 du Code de la famille : le pouvoir réglementaire n'a plus à intervenir dans le mode d'élection des conseils d'administration des Unions locales, qui devrait, si la position de la Commission est retenue, être désormais régi par les statuts et le règlement intérieur de ces Unions.

Art. 10.

*Commentaires :*

Cet article prévoit qu'un décret fixera dans quel délai les Unions seront tenues d'adapter leur statut et leur règlement intérieur à la nouvelle législation.

**Amendement :**

Votre Commission a estimé préférable de fixer le terme de ce délai dans la loi elle-même. L'U.N.A.F. ayant d'ores et déjà rédigé un projet de statut et de règlement intérieur, chaque U.D.A.F. se livrant actuellement au même travail, un délai de six mois à compter de la date de promulgation de la présente loi paraît suffisant pour réviser ces textes compte tenu des modifications apportées par le Parlement au projet de loi gouvernemental.

\*  
\*\*

Pour le bénéfice de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter le projet de loi, assorti des amendements ci-dessous.

#### IV. — TABLEAU COMPARATIF

Texte actuellement en vigueur	Texte du projet de loi	Texte proposé par la Commission
Code de la famille et de l'aide sociale		
TITRE PREMIER		
PROTECTION SOCIALE DE LA FAMILLE		
CHAPITRE PREMIER		
Les institutions familiales.	Article premier.	Article premier.
Section. 1. — Les associations familiales et les unions d'associations familiales.	L'article premier du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :	<i>(Alinéa sans modification.)</i>
<i>Article premier.</i> — Ont le caractère d'associations familiales au sens de la présente section, toutes associations déclarées, librement créées dans le cadre de la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901, ayant pour but d'assurer au point de vue matériel et moral, la défense des intérêts généraux de toutes les familles, et groupant à cet effet les familles constituées par le mariage et la filiation légitime ou adoptive et dont le chef et les enfants sont Français.	« <i>Article premier.</i> — Ont le caractère d'associations familiales au sens des dispositions de la présente section les associations déclarées librement créées dans le cadre de la loi du 1 <sup>er</sup> juillet 1901 qui groupent des familles fondées sur le mariage et la filiation légitime ou sur tout lien de filiation légalement établi, des couples mariés sans enfant et toutes personnes physiques exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur un ou plusieurs enfants dont elles ont la charge effective et permanente et qui ont pour but essentiel la défense de l'ensemble des intérêts matériels et moraux soit de toutes les familles, soit de certaines catégories d'entre elles.	« <i>Article premier.</i> — Ont le caractère...
	« L'adhésion des étrangers aux associations familiales est subordonnée à leur établissement régulier en France ainsi qu'à celui de tout ou partie des membres de leur famille dans les conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat. »	... 1901 qui groupent : — des familles fondées sur le mariage... ... légalement établi, — des couples mariés sans enfant, — toutes personnes physiques... ... effective et permanente, et qui ont pour but...
		... d'entre elles. <i>(Alinéa sans modification.)</i>
		Article premier bis (nouveau).
		L'article 2 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte actuellement en vigueur

Art. 2. — Il peut être créé :

1° Dans chaque département, une fédération départementale d'associations familiales dites « union départementale des associations familiales » ;

2° Une fédération nationale groupant les fédérations départementales dite « Union nationale des associations familiales ».

Art. 3. — L'Union nationale et les unions départementales des associations familiales sont habilitées, sans préjudice de tous les droits et prérogatives pouvant résulter de leurs statuts, à :

1° Donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles ;

2° Représenter officiellement l'ensemble des familles françaises auprès des pouvoirs publics et, notamment, désigner ou proposer les délégués des familles aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'Etat, le département, la commune ;

3° Gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge ;

4° Exercer devant toutes les juridictions tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles.

Chaque association familiale, dans la limite de ses statuts, a le droit de représenter auprès des pouvoirs publics, concurremment avec les unions, les intérêts dont elle a assumé la charge.

Art. 4. — Les unions départementales des associations familiales sont composées par la réunion des associations familiales qui ont leur siège social dans le département et qui apportent à ces unions leur adhésion.

Texte du projet de loi

Art. 2.

Le 2° de l'article 3 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié comme suit :

« 2° Représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles et notamment désigner ou proposer... » (La suite sans changement.)

Le 4° de l'article 3 est modifié comme suit :

« Exercer devant toutes les juridictions, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, notamment de l'agrément prévu à l'article 289, alinéa 3, du Code pénal, tous les droits... » (La suite sans changement.)

Art. 3.

L'article 4 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4. — Les unions départementales des associations familiales sont composées par les associations familiales ayant leur siège social dans le département qui apportent à ces unions leur adhésion, ainsi que par

Texte proposé par la Commission

« Art. 2. — Il peut être créé :

« — dans chaque département, une fédération départementale dite « union départementale des associations familiales », composée comme il est prévu à l'article 4 ;

« — au niveau national, une fédération dite « Union nationale des associations familiales », composée comme il est prévu à l'article 5. »

Art. 2.

(Sans modification.)

Art. 3.

(Alinéa sans modification.)

« Art. 4. — Les unions départementales...

... ainsi que par

Texte actuellement en vigueur

Texte du projet de loi

Texte proposé par la Commission

les unions et fédérations groupant dans le département les mêmes associations.

« Peuvent seules concourir à la création des unions départementales ou adhérer aux unions déjà constituées les associations familiales déclarées depuis six mois au moins.

« Les sections départementales ou locales des associations nationales adhérentes à l'Union nationale sont admises dans les unions au même titre que les associations déclarées. »

Art. 4.

L'article 5 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — L'Union nationale est la réunion des unions départementales des associations familiales, constituées conformément à l'article précédent et qui lui apportent leur adhésion, et des unions, fédérations, confédérations, associations familiales nationales groupant au niveau national les associations et sections adhérentes aux unions départementales. »

les fédérations groupant... associations.

... asso-

(Alinéa sans modification.)

« Les sections départementales ou locales des associations nationales sont admises...

... associations déclarées. »

Art. 4.

(Alinéa sans modification.)

« Art. 5. — L'Union nationale est ...

... adhésion, et des fédérations...

... unions départementales. »

Peuvent seules concourir à la création des unions les associations familiales qui justifieront avoir une existence légale depuis six mois. Les autres associations pourront ensuite y être admises à compter du sixième mois qui suivra la déclaration prévue à l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Art. 5. — L'Union nationale est formée par la réunion des unions départementales des associations familiales constituées conformément à l'article précédent et qui lui apportent leur adhésion.

Art. 6. — Sur la proposition des unions départementales agréées, peuvent, par arrêté du Ministre de la Santé publique et de la Population, se constituer à l'intérieur de leur département et dans chaque circonscription (fraction de commune, commune, ou groupement de communes) des unions locales d'associations familiales.

Ces unions sont formées des associations familiales qui ont donné leur adhésion et qui ont leur siège social dans la circonscription ; elles remplissent, dans la limite de cette circonscription, l'ensemble des missions définies aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> de l'article 3, sans préjudice de toutes autres missions qui résulteraient de leurs statuts.

Texte actuellement en vigueur

Art. 7. — L'Union nationale et les unions départementales et locales sont constituées sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, sous réserve des dérogations résultant de la présente section.

Chaque union établit ses statuts et un règlement intérieur. Les statuts de l'Union nationale et des unions départementales doivent prévoir la constitution d'une commission de la famille rurale et d'une commission de la famille ouvrière.

Les statuts et le règlement intérieur sont soumis, pour les unions locales, à l'agrément de l'union départementale, pour les unions départementales, à l'agrément de l'Union nationale, pour l'Union nationale, à l'agrément du Ministre de la Santé publique et de la Population.

L'Union nationale et les unions départementales et locales d'associations familiales jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues comme établissements d'utilité publique lorsqu'elles ont obtenu l'agrément prévu à l'alinéa précédent.

Elles bénéficient également des divers avantages fiscaux accordés aux établissements d'utilité publique ayant pour objet l'assistance et la bienfaisance. Elles peuvent posséder tous biens meubles ou immeubles utiles au fonctionnement de leurs services, œuvres ou institutions.

Art. 8. — L'Union nationale et chacune des unions départementales et locales des associations familiales est administrée par un conseil élu au suffrage familial tel qu'il est prévu à l'article suivant.

Les membres des conseils d'administration doivent jouir du plein exer-

Texte du projet de loi

Art. 5.

Le deuxième alinéa de l'article 7 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié ainsi qu'il suit :

« Chaque union établit ses statuts et un règlement intérieur. »

Art. 6.

L'article 8 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 8. — Chaque union est administrée par un conseil dont les membres doivent être, pour partie élus au suffrage familial tel qu'il est prévu à l'article suivant, pour partie désignés par les fédérations, confédérations ou associations familiales adhérentes selon les proportions que doivent prévoir les statuts de ces unions.

« Ne peuvent être membres des conseils d'administration les person-

Texte proposé par la Commission

Art. 5.

(Sans modification.)

Art. 6.

(Alinéa sans modification.)

« Art. 8. — L'Union nationale et chaque union départementale des associations familiales sont administrées par...

... de ces unions. »  
(Alinéa sans modification.)

Texte actuellement en vigueur

cice de leurs droits civils et politiques.

Ils doivent être en majorité des pères ou des mères de famille ayant au moins trois enfants et, pour les deux tiers, des pères ou des mères ayant encore un enfant mineur.

*Art. 9.* — Au sein des unions départementales et locales, chaque association familiale adhérente dispose d'autant de suffrages qu'elle compte de familles cotisantes au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote, chaque famille jouissant, en sus de la voix personnelle de son chef, d'une voix par enfant mineur vivant ainsi que d'une voix supplémentaire par groupe de trois enfants ayant vécu jusqu'à l'âge de vingt et un ans. Les enfants morts pour la France sont considérés comme vivants.

Au sein de l'Union nationale, chaque union départementale groupe les suffrages dont disposaient au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote les associations familiales adhérentes.

Ne peuvent voter que les personnes jouissant du plein exercice de leurs droits civils et politiques.

*Art. 10.* — L'Union nationale, les unions départementales et locales peuvent faire appel, à titre consultatif, aux représentants de tous autres groupements à but familial qui ne constitueraient pas une association familiale au sens de l'article premier.

Texte du projet de loi

nes frappées par une mesure de retrait des droits civils ou politiques.

« Les membres des conseils d'administration doivent être en majorité des pères ou mères de familles ayant ou ayant eu au moins trois enfants. »

Art. 7.

L'article 9 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 9.* — Au sein des unions départementales et locales, chaque association familiale adhérente dispose d'autant de suffrages qu'elle compte de membres cotisants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote.

« Chaque membre cotisant dispose d'une voix et, le cas échéant, d'une voix supplémentaire par enfant mineur vivant, d'une voix supplémentaire par groupe de trois enfants ayant vécu jusqu'à l'âge de la majorité, et d'une voix supplémentaire par enfant mort pour la France.

« La voix attribuée pour chaque enfant mineur handicapé est maintenue lorsque l'enfant a atteint la majorité.

« *Ne peuvent voter les personnes frappées par une mesure de retrait des droits civils ou politiques.* »

Texte proposé par la Commission

*(Alinéa sans modification.)*

Art. 7.

*(Alinéa sans modification.)*

« *Art. 9.* — Au sein des unions départementales, chaque association familiale adhérente dispose d'un nombre de suffrages calculé selon les modalités prévues aux alinéas suivants.

« *Chaque famille ou groupe familial tel que défini à l'article premier, adhérant à l'association au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote, apporte, le cas échéant :*

« — *une voix pour chacun des père et mère ou chacun des conjoints, ou pour la personne physique exerçant l'autorité parentale ou la tutelle ;*

« — *une voix par enfant mineur vivant ;*

« — *une voix par groupe de trois enfants ayant vécu jusqu'à l'âge de la majorité ;*

« — *une voix par enfant mort pour la France.*

*(Alinéa sans modification.)*

« *Au sein de l'Union nationale, chaque union départementale groupe les suffrages dont disposaient, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote, les associations familiales adhérentes.*

« Les personnes frappées par une mesure de retrait des droits civils ou politiques ne donnent droit à aucune voix. »

Texte actuellement en vigueur

*Art. 11.* — Les ressources des unions sont constituées par :

1° Un fonds spécial alimenté par un prélèvement effectué chaque année sur les ressources des différents régimes de prestations familiales, autres que les régimes spéciaux visés à l'article 61 (1°, 2° et 3°) du décret du 8 juin 1946, et destiné à assurer le fonctionnement de l'Union nationale et des unions départementales.

Ce prélèvement est égal à 0,03 % du montant des prestations légales servies par chacun de ces régimes au cours de l'année précédente.

Les conditions d'application des dispositions qui précèdent sont fixées par décret ;

2° Les cotisations des associations familiales adhérentes ;

3° Les subventions publiques ou privées ainsi que les dons et legs ;

4° Les rémunérations ou indemnités pour frais de gestion que peuvent comporter les divers services familiaux. Lorsque la gestion des services est confiée aux unions par les pouvoirs publics, ceux-ci déterminent les conditions dans lesquelles ils conservent la charge des frais généraux afférents à cette gestion.

*Art. 12.* — Abrogé par L. n° 63-254 du 15 mars 1963, article 56.

*Art. 13.* — Ces actes, pièces et écrits sont également dispensés de tout droit de greffe. Les honoraires des notaires et des greffiers et les salaires des conservateurs des hypothèques sont réduits de moitié.

Texte du projet de loi

**Art. 8.**

L'article 14 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte proposé par la Commission

**Art. 7 bis (nouveau).**

Le cinquième alinéa de l'article 11 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Les cotisations des associations, fédérations, confédérations et sections d'associations familiales adhérentes ; »

**Art. 8.**

(Alinéa sans modification.)

Texte actuellement en vigueur

Art. 14. — Les contestations nées de la création ou du fonctionnement des unions départementales ou locales sont tranchées en dernier ressort par l'Union nationale des associations familiales.

Art. 15. — Les associations de famille créées antérieurement au 3 mars 1945 sont et demeurent placées sous le régime et bénéficient du statut défini par la présente section.

Art. 16. — Les conditions d'application de la présente section sont fixées par décret. Ce décret précise notamment les modalités des élections des conseils d'administration de l'Union nationale et des unions départementales ou locales.

Texte du projet de loi

« Art. 14. — Le ministre chargé de la famille peut, à la demande de tout intéressé ou d'office, suspendre ou, après avis du comité consultatif de la famille, annuler toute adhésion ou tout refus d'adhésion qu'il estimerait contraire aux dispositions de la présente section concernant le caractère familial d'une association ou la faculté d'adhésion aux unions d'associations familiales des unions, fédérations, confédérations et section d'associations nationales. »

Art. 9.

L'article 16 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 16. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente section. Il précise notamment les modalités des élections des conseils d'administration de l'Union nationale et des unions départementales ou locales. »

Art. 10.

Un décret fixe les délais impartis aux unions départementales et à l'Union nationale des associations familiales pour adapter leurs statuts et règlements intérieurs aux dispositions de la présente loi.

Texte proposé par la Commission

« Art. 14. — Sous réserve des dispositions prévues par le deuxième alinéa du présent article, les contestations nées de la création ou du fonctionnement des unions départementales ou locales sont tranchées en dernier ressort par l'Union nationale des associations familiales.

« Le ministre chargé de la famille peut, à la demande de tout intéressé ou d'office, suspendre ou, après avis du Comité consultatif de la famille, annuler toute adhésion ou tout refus d'adhésion aux unions d'associations familiales qu'il estimerait contraire aux dispositions de la présente section concernant le caractère familial d'une association, d'une fédération ou confédération d'associations, ou d'une section d'association nationale. »

Art. 9.

(Alinéa sans modification.)

« Art. 16 — Un décret...

... et des unions départementales ».

Art. 10.

Les unions départementales et l'Union nationale des associations familiales devront adapter leurs statuts et règlements intérieurs aux dispositions de la présente loi dans un délai de six mois suivant la date de sa promulgation.



## V. — AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

### **Amendement :**

Rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article premier du Code de la famille et de l'aide sociale, à partir des mots « qui groupent » :

- « ... qui groupent :
- « — des familles fondées sur le mariage et la filiation légitime ou sur tout lien de filiation légalement établi,
- « — des couples mariés sans enfant,
- « — toutes personnes physiques exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur un ou plusieurs enfants dont elles ont la charge effective et permanente,
- « et qui ont pour but essentiel... » (*Le reste de l'alinéa sans changement.*)

Article additionnel premier bis (nouveau).

### **Amendement :**

Introduire, après l'article premier, un article additionnel premier bis (nouveau) ainsi rédigé :

L'article 2 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

- « Art. 2. — Il peut être créé :
- « — dans chaque département, une fédération départementale dite « Union départementale des associations familiales », composée comme il est prévu à l'article 4 ;
- « — au niveau national, une fédération dite « Union nationale des associations familiales », composée comme il est prévu à l'article 5. »

Art. 3.

### **Amendement :**

Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 4 du Code de la famille et de l'aide sociale, après les mots :

- « ... ainsi que par les... »

*supprimer* les mots :

- « ... unions et... »

**Amendement :**

Dans le troisième alinéa du texte proposé pour l'article 4 du Code de la famille et de l'aide sociale, après les mots :

« ... associations nationales... »

*supprimer* les mots :

« ... adhérentes à l'Union nationale... »

Art. 4.

**Amendement :**

Dans le texte proposé pour l'article 5 du Code de la famille et de l'aide sociale, après les mots :

« ... qui lui apportent leur adhésion, et des... »

*supprimer* le mot :

« ... unions... »

Art. 6.

**Amendement :**

Rédiger comme suit le début du texte proposé pour l'article 8 du Code de la famille et de l'aide sociale :

« L'Union nationale et chaque union départementale des associations familiales sont administrées par un conseil... » (*Le reste sans changement.*)

Art. 7.

**Amendement :**

Remplacer les deux premiers alinéas du texte proposé pour l'article 9 du Code de la famille et de l'aide sociale par les dispositions suivantes :

« Au sein des unions départementales, chaque association familiale adhérente dispose d'un nombre de suffrages calculé selon les modalités prévues aux alinéas suivants.

« Chaque famille ou groupe familial tel que défini à l'article premier, adhérent à l'association au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote, apporte, le cas échéant :

« — une voix pour chacun des père et mère ou chacun des conjoints, ou pour la personne physique exerçant l'autorité parentale ou la tutelle ;

« — une voix par enfant mineur vivant ;

« — une voix par groupe de trois enfants ayant vécu jusqu'à l'âge de la majorité ;

« — une voix par enfant mort pour la France. »

**Amendement :**

Ajouter, après le troisième alinéa du texte proposé pour l'article 9 du Code de la famille et de l'aide sociale, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Au sein de l'Union nationale, chaque union départementale groupe les suffrages dont disposaient, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote, les associations familiales adhérentes. »

**Amendement :**

Rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 9 du Code de la famille et de l'aide sociale :

« Les personnes frappées par une mesure de retrait des droits civils ou politiques ne donnent droit à aucune voix. »

Article additionnel 7 bis (nouveau).

**Amendement :**

Après l'article 7, introduire un article additionnel 7 bis (nouveau) ainsi rédigé :

« Le cinquième alinéa de l'article 11 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° Les cotisations des associations, fédérations, confédérations et sections d'associations familiales adhérentes ; »

Art. 8.

**Amendement :**

Remplacer le texte proposé pour l'article 14 du Code de la famille et de l'aide sociale par les dispositions suivantes :

« Art. 14. — Sous réserve des dispositions prévues par le deuxième alinéa du présent article, les contestations nées de la création ou du fonctionnement des unions départementales ou locales sont tranchées en dernier ressort par l'Union nationale des associations familiales.

« Le ministre chargé de la famille peut, à la demande de tout intéressé ou d'office, suspendre ou, après avis du Comité consultatif de la famille, annuler toute adhésion ou tout refus d'adhésion aux unions d'associations familiales qu'il estimerait contraire aux dispositions de la présente section concernant le caractère familial d'une association, d'une fédération ou confédération d'associations, ou d'une section d'association nationale. »

Art. 9.

**Amendement :**

A la fin du texte proposé pour l'article 16 du Code de la famille et de l'aide sociale, supprimer les mots :

« ... ou locales. »

Art. 10.

**Amendement :**

Rédiger comme suit cet article :

Les unions départementales et l'Union nationale des associations familiales devront adapter leurs statuts et règlements intérieurs aux dispositions de la présente loi dans un délai de six mois suivant la date de sa promulgation.

## PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

### Article premier.

L'article premier du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article premier.* — Ont le caractère d'associations familiales au sens des dispositions de la présente section les associations déclarées librement créées dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qui groupent des familles fondées sur le mariage et la filiation légitime ou sur tout lien de filiation légalement établi, des couples mariés sans enfant et toutes personnes physiques exerçant l'autorité parentale ou la tutelle sur un ou plusieurs enfants dont elles ont la charge effective et permanente et qui ont pour but essentiel la défense de l'ensemble des intérêts matériels et moraux soit de toutes les familles, soit de certaines catégories d'entre elles

« L'adhésion des étrangers aux associations familiales est subordonnée à leur établissement régulier en France ainsi qu'à celui de tout ou partie des membres de leur famille dans les conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat. »

### Art. 2.

Le 2<sup>o</sup> de l'article 3 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié comme suit :

« 2<sup>o</sup> Représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles et notamment désigner ou proposer... » (*la suite sans changement*).

Le 4<sup>o</sup> de l'article 3 est modifié comme suit :

« Exercer devant toutes les juridictions, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, notamment de l'agrément prévu à l'article 289, alinéa 3, du Code pénal, tous les droits... » (*la suite sans changement*).

### Art. 3.

L'article 4 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4. — Les Unions départementales des associations familiales sont composées par les associations familiales ayant leur siège social dans le département qui apportent à ces unions leur adhésion, ainsi que par les unions et fédérations groupant dans le département les mêmes associations.

« Peuvent seules concourir à la création des Unions départementales ou adhérer aux unions déjà constituées les associations familiales déclarées depuis six mois au moins.

« Les sections départementales ou locales des associations nationales adhérentes à l'Union nationale, sont admises dans les unions au même titre que les associations déclarées. »

#### Art. 4.

L'article 5 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — L'Union nationale est la réunion des Unions départementales des associations familiales, constituées conformément à l'article précédent et qui lui apportent leur adhésion, et des unions, fédérations, confédérations, associations familiales nationales groupant au niveau national les associations et sections adhérentes aux Unions départementales. »

#### Art. 5.

Le deuxième alinéa de l'article 7 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié ainsi qu'il suit :

« Chaque union établit ses statuts et un règlement intérieur. »

#### Art. 6.

L'article 8 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 8. — Chaque union est administrée par un conseil dont les membres doivent être pour partie élus, au suffrage familial tel qu'il est prévu à l'article suivant, pour partie désignés par les fédérations, confédérations ou associations familiales adhérentes selon les proportions que doivent prévoir les statuts de ces unions.

« Ne peuvent être membres des conseils d'administration les personnes frappées par une mesure de retrait des droits civils ou politiques.

« Les membres des conseils d'administration doivent être en majorité des pères ou mères de familles ayant ou ayant eu au moins trois enfants. »

Art. 7.

L'article 9 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 9. — Au sein des Unions départementales et locales, chaque association familiales adhérente dispose d'autant de suffrages qu'elle compte de membres cotisants au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du vote

« Chaque membre cotisant dispose d'une voix et, le cas échéant d'une voix supplémentaire par enfant mineur vivant, d'une voix supplémentaire par groupe de trois enfants ayant vécu jusqu'à l'âge de la majorité, et d'une voix supplémentaire par enfant mort pour la France.

« La voix attribuée pour chaque enfant mineur handicapé est maintenue lorsque l'enfant a atteint la majorité.

« Ne peuvent voter les personnes frappées par une mesure de retrait des droits civils ou politiques. »

Art. 8.

L'article 14 du Code de la famille et de l'aide sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 14. — Le Ministre chargé de la famille peut, à la demande de tout intéressé ou d'office, suspendre ou, après avis du comité consultatif de la famille, annuler toute adhésion ou tous refus d'adhésion qu'il estimerait contraire aux dispositions de la présente section concernant le caractère familial d'une association ou la faculté d'adhésion aux unions d'associations familiales des unions, fédérations, confédérations et sections d'associations nationales. »

Art. 9.

L'article 16 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié ainsi qu'il suit :

« Art. 16. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente section. Il précise notamment les modalités des élections des conseils d'administration de l'Union nationale et des Unions départementales ou locales. »

Art. 10.

Un décret fixe les délais impartis aux Unions départementales et à l'Union nationale des associations familiales pour adapter leurs statuts et règlements intérieurs aux dispositions de la présente loi.

## ANNEXES AU RAPPORT

### ANNEXE N° 1

#### PROTOCOLE D'ACCORD CONCLU EN 1965 ENTRE L'U.N.A.F. ET LES MOUVEMENTS FAMILIAUX

##### Intentions.

1. L'U.N.A.F. et les mouvements familiaux d'action générale, signataires, après avoir constaté leur accord sur les *objectifs* de l'action familiale, ont recherché les modalités de leur coopération afin d'assurer à cette action un meilleur développement, dont ils entendent assumer, en commun, la responsabilité.

2. En effet, sans aucunement exclure toutes les autres formes d'action, et notamment les organisations de service, l'action familiale repose avant tout sur le *regroupement des familles elles-mêmes*. Ce regroupement est, tout à la fois, *prise de conscience* par les intéressés de leurs responsabilités et de leurs besoins, *solidarité* étendue à l'ensemble des familles, *action collective d'intervention* au sein d'une société en constante évolution.

L'U.N.A.F. d'une part, les mouvements familiaux d'autre part, sont fondés sur ce regroupement. Différents de nature et complémentaires, ils sont l'action familiale par les familles et pour les familles.

3. Au plan de l'intervention, la reconnaissance de la représentativité institutionnelle des intérêts de toutes les familles, par l'ordonnance du 3 mars 1945, a été considérée, à juste titre, comme une conquête de l'action familiale et une étape de son développement.

L'autonomie des mouvements par rapport aux unions a été alors reconnue explicitement dans l'exposé des motifs :

*« Ainsi, tous les mouvements privés qui ont fait preuve de leur activité et de leur dévouement, et grâce à qui l'idée familiale a pris corps, pourront, sans rien perdre de leur autonomie et de leur activité propre, harmoniser leur action. Ainsi, se concilieront la nécessaire discipline que postule toute collaboration active et permanente avec les pouvoirs publics et la richesse qui résulte de la diversité même de la vie. »*

et, dans le dernier alinéa de l'article 3 (4°) du décret du 24 janvier 1956 :

*« Chaque association familiale, dans la limite de ses statuts, a le droit de représenter auprès des pouvoirs publics, concurremment avec les unions, les intérêts dont elle a assumé la charge. »*

Mais le texte de l'ordonnance du 3 mars 1945, codifiée depuis dans le décret du 24 janvier 1956, n'a pas précisé les rapports de l'U.N.A.F. et des mouvements familiaux.

En se refusant, à bon droit, à identifier l'U.N.A.F. aux mouvements, l'on courait le risque de cloisonner l'action des uns et des autres. Ce risque s'est réalisé. Les mouvements ont pensé que leur rôle avait été méconnu.

Le présent pacte manifeste la volonté commune de mettre fin à une situation qui entrave la marche en avant de l'action familiale et de ses composantes. Rejetant les oppositions et les méfiances stériles, il tend à instituer une participation dont mouvements et unions doivent attendre des chances et un souffle nouveaux.



4. La voie qui a été choisie respecte l'autonomie de chacun des mouvements en leur permettant de *participer à l'action institutionnelle sans confusion*.

Elle repose sur trois principes, à savoir :

L'autonomie de chacune des organisations, la reconnaissance du rôle institutionnel des unions et l'adhésion à celles-ci des associations membres des mouvements, la reconnaissance du rôle et de l'action des mouvements en ce qui concerne la création et l'animation des associations.

La mise en application de ces principes doit tenir compte de la nature et du rôle spécifique des unions et des mouvements.

5. Chaque organisation conserve son autonomie et sa liberté de détermination, d'expression et d'action. Les unions ne sont pas et ne doivent pas devenir des confédérations de mouvements.

6. L'action des mouvements, analogue à l'action syndicale, a un caractère global. Elle comporte quatre fonctions, à savoir :

— L'information et la promotion des familles regroupées dans les associations adhérentes, la connaissance de leurs besoins et de leurs problèmes, la création de réalisations sociales, enfin un rôle de pression et de représentation en fonction de leurs intérêts.

— L'institution des unions ayant mission de représenter toutes les familles auprès des pouvoirs publics n'a pas fait disparaître le rôle représentatif d'un mouvement en faveur des familles qu'il groupe. Mais l'exercice de ce rôle en est seulement limité.

— En fait, la recherche par les divers mouvements de représentations parallèles et concurrentes n'est ni souhaitable, ni souhaitée. Elle ne peut que nuire à une représentativité institutionnelle au service de l'action familiale tout entière. Cela stipule le respect, dans un esprit coopératif, des droits réciproques des unions et des mouvements, en ce qui concerne les intérêts dont ils ont la charge.

— Normalement, la fonction représentative de l'ensemble des familles passe par les unions. Les mouvements familiaux reconnaissent que cette voie apparaît la plus efficace et la meilleure. Elle reçoit leur adhésion.

7. Cette adhésion est justifiée par une participation à l'action représentative des unions, tout d'abord par le fait de l'adhésion aux U.D.A.F. des associations membres des mouvements, ensuite par la participation des mouvements en tant que tels à la vie de l'U.N.A.F., au stade de l'information mutuelle, de la consultation, des méthodes de travail, bref de l'action représentative dans ses divers aspects, et ce notamment par une représentation directe, à titre délibératif, de l'ensemble des mouvements qualifiés au sein du conseil d'administration. Cette représentation implique un nombre suffisant de représentants pour être effective. Elle ne saurait avoir pour effet de transformer l'institution en une confédération.

8. La création et l'animation des associations constituent pour les mouvements une fonction essentielle, à quoi se mesure pour une grande part la réalité de leur action et leur dynamisme. Cette fonction a une valeur inégalable.

Comme les mouvements, les unions sont à base d'associations. Cette base doit être aussi dense, étendue et démultipliée que possible.

Le développement des associations constitue donc pour les unions comme pour les mouvements un objectif de première importance. Mouvements et unions doivent compter sur leur mutuel soutien.

D'autre part, le pluralisme, qui est la règle, suppose la liberté d'adhésion des associations aux mouvements ou à leurs fédérations départementales ainsi qu'aux unions. Le fait est que le nombre des associations qui ne sont pas membres d'un mouvement est relativement élevé, et par ailleurs la participation des mouvements aux unions suppose évidemment qu'ils existent et qu'ils se développent au plan départemental. Enfin, la situation est variable d'un département à l'autre.

Compte tenu de toutes ces données, la distinction des tâches pose ici des problèmes particuliers. Seules, les grandes lignes de coopération peuvent être tracées.

9. a) Il est certain que l'adhésion à un mouvement dynamique constitue un facteur d'engagement et de promotion des familles sur tous les plans et qu'il appartient normalement aux mouvements de créer et d'animer les associations.

Il n'est pas moins certain que toutes les associations trouvent dans l'institution représentative auprès des pouvoirs publics l'instrument d'intervention qui élargit, sur ce plan, leur action à l'ensemble des familles.

Il convient donc de distinguer ce qui est du domaine de la vie des associations et de leur développement, et ce qui est du domaine de l'information et de la participation à la représentation proprement dite.

b) D'autre part, là où le concours des mouvements fait défaut, les U.D.A.F. ont un rôle de suppléance à assurer, sans que cela les détourne de leur mission légale, et en veillant à ce que cette suppléance, qui ne pourra être que partielle, soit concertée avec les mouvements.

10. Les agents de l'action familiale sont divers. A côté des mouvements d'action générale existent et se multiplient des associations à partir de problèmes spécifiques, et des actions de services.

Les uns et les autres ont leur place dans l'U.N.A.F. Tous les organismes à objectifs familiaux et constitués par des familles doivent être rassemblés dans un « Conseil des mouvements ». Les autres constituent la « Commission des actions et services sociaux familiaux » de l'U.N.A.F.

C'est aux mouvements dont les associations familiales adhèrent aux unions départementales, du fait qu'ils ont, avec les unions, des objectifs communs, et à ceux-là qui seront reconnus comme qualifiés, que doit être réservée par l'U.N.A.F. la participation à son conseil d'administration.

11. Si la fonction représentative des unions n'est pas contestée, il est souhaité toutefois qu'elles ne se prononcent au nom de l'ensemble des familles sur des sujets importants que lorsque les opinions enregistrées sont nettement majoritaires, l'objectivité appelant, dans des cas contraires, la manifestation des diverses opinions familiales recueillies, voire l'absence de prise de position.

Au surplus, le choix, par l'institution, de ses représentants doit être largement ouvert, en faisant une large place à l'esprit de promotion.

12. Au nom de la responsabilité qu'ils déclarent vouloir assumer en commun, les mouvements d'action générale, appelés à participer dans ces conditions à l'action représentative des unions, doivent être attentifs, comme ces dernières, à toutes les formes nouvelles et à tous les développements de l'action familiale, nés de la prise de conscience de besoins nouveaux et cela pour les favoriser.

### Mesures.

#### A. — RELATIVES A L'EXERCICE DE LA FONCTION REPRÉSENTATIVE

1. L'U.N.A.F. représente, de plein droit, l'ensemble des familles françaises. C'est donc en leur nom qu'elle prend des positions.

Toutefois, pour des matières qu'elle jugerait particulièrement importantes, l'U.N.A.F. s'engage à n'exprimer un avis univoque que sous condition d'avoir recueilli, en ses instances, pour cet avis, une majorité des deux tiers.

Si une telle majorité fait défaut, l'U.N.A.F. exposera les divers avis familiaux qu'elle aura enregistrés en ses instances.

Si le problème demeure très controversé, elle évitera de prendre position.

Cependant, elle se gardera d'abuser d'un tel système et d'obéir à des barèmes rigoureux, à peine de se scléroser.

2. Les mouvements familiaux s'engagent, lorsqu'ils seront conduits à exprimer leurs positions, à en informer les unions et à ne pas contester leur caractère représentatif.

3. L'U.N.A.F. s'engage à rechercher ses représentants au sein des unions, dans les mouvements familiaux et organismes de services et éventuellement en dehors du mouvement familial, en obéissant notamment au critère de compétence en regard de la nature et de l'objet de l'instance à pourvoir.

Les mouvements familiaux signataires reconnaissent que les représentants désignés par l'U.N.A.F. doivent agir au nom de celle-ci et se conformer à ses positions et directives.

4. Comme elle le fait pour les actions de portée législative et réglementaire, l'U.N.A.F. s'engage à soutenir les actions d'équipement et de service, en utilisant son dispositif représentatif, cette attitude constituant sa contribution spécifique à de telles actions et restant entendu que l'intérêt des familles usagères plaide en faveur des services et équipements présentant un intérêt familial évident.

#### B. — RELATIVES AU CLASSEMENT DES AGENTS DE L'ACTION FAMILIALE

Ce classement ne comporte pas de jugement de valeur. Il tend à organiser les relations de l'ensemble de ces agents, selon leur nature, leur objet et leurs moyens, avec les unions.

1. Le pacte qui prévoit des relations de participation en ce qui concerne les mouvements familiaux dont les associations adhèrent aux unions suppose une reconnaissance de ces mouvements, qu'il est convenu, en raison de leur nature et de cette participation, d'appeler mouvements familiaux d'action générale.

L'agrément est donné par le conseil de l'U.N.A.F. après consultation des mouvements déjà agréés, réunis à cette fin en commission d'agrément, avec des délégués du conseil de l'U.N.A.F. Cette reconnaissance est subordonnée à certaines conditions, à savoir :

- la poursuite effective des objectifs de l'action familiale générale et l'exercice des fonctions et activités inhérentes à un mouvement ;
- l'autonomie en tant que mouvement familial ;
- une cotisation réelle ;
- une implantation territoriale témoignant du caractère national du mouvement, un certain nombre de membres adhérents groupés en associations adaptées à la vie locale.

Cette reconnaissance peut être accordée à titre provisoire.

2. Sont considérés ensemble tous les autres mouvements qui, bien que regroupant des familles, ne rentrent pas dans la catégorie précédente, soit qu'ils n'aient pas encore pu être reconnus comme mouvements d'action générale, soit que leurs associations n'adhèrent pas aux U.D.A.F. et quelle que soit la spécificité de leur objet ou de leur recrutement.

Ces mouvements, qui sont appelés à participer aux consultations et à coopérer à l'action de l'U.N.A.F., font, eux aussi, l'objet d'un agrément comme membre du « Conseil des mouvements » prévu ci-après.

3. Les organismes ou associations relevant du secteur d'action sociale et familiale et de service sont, eux aussi, appelés à coopérer avec l'institution.

#### C. — RELATIVES A LA PARTICIPATION

1. Tous les mouvements familiaux, pourvu qu'ils soient constitués par des familles, sont appelés à participer aux consultations et concertations au sein de l'U.N.A.F.

Un organe habituel de liaison sera créé qui, se substituant à l'actuelle commission d'action, pourra prendre le nom de « Conseil des mouvements familiaux ».

Une commission des « actions et services sociaux familiaux » sera ouverte aux organismes menant des actions d'équipements et de services. Son rôle sera de réaliser, à travers des politiques éventuellement harmonisées, les objectifs définis en matière d'exercice de la fonction représentative au paragraphe A-4°.

2. Les mouvements familiaux d'action générale agréés seront représentés au sein du conseil d'administration de l'U.N.A.F., où ils disposeront de six sièges à titre délibératif.

Les candidatures seront présentées par lesdits mouvements agréés, en nombre égal à celui des sièges à pourvoir, pour être soumises au vote de l'assemblée générale appelée à élire les autres administrateurs de l'U.N.A.F.

Le vote interviendra sur la liste bloquée, étant entendu que tout bulletin comportant un ou plusieurs noms rayés est considéré comme nul, le caractère négatif du vote n'étant admis qu'en présence d'un bulletin où la totalité des noms est rayée.

3. D'autre part, les relations de l'U.N.A.F. et de son conseil d'administration avec les mouvements et organismes familiaux non visés au paragraphe qui précède (C-2) seront établies avec ceux-ci de telle sorte qu'ils participent à l'action familiale générale et en reçoivent le meilleur soutien pour leurs actions spécifiques.

#### D. — RELATIVES A LA DÉFINITION DES RÔLES

La signature du présent document implique la reconnaissance par les mouvements familiaux de la représentativité des unions d'associations familiales. Elle a pour corollaire la reconnaissance, par les unions, du rôle essentiel des mouvements familiaux et de leurs fédérations en ce qui concerne la création et l'animation des associations familiales, et leur participation à la vie de l'institution, dans l'esprit du présent pacte.

Le rôle de suppléance des unions, en ce domaine, a été motivé au chapitre des « Intentions » (points 8 et 9). Il est conditionné par la situation propre à chaque département.

Toutes les « intentions » et « mesures » qui précèdent prennent valeur d'un engagement.

Lorsqu'elles sont compatibles avec les statuts et règlements intérieurs des signataires, elles ajoutent aux obligations statutaires et réglementaires les obligations d'une adhésion.

Si elles sont en contradiction avec certaines dispositions statutaires ou réglementaires, celles-ci feront l'objet d'une modification conforme à ce qui précède.

ANNEXE N° 2

EFFECTIFS DES ASSOCIATIONS FAMILIALES ADHÉRENTES AUX U.D.A.F. EN 1972

	ASSOCIA- TIONS	ADHE- RENTS	POURCEN- TAGES
● I. — Répartition par Fédérations nationales familiales d'action générale :			
Fédération des familles de France (F.F.F.)	662	122.885	
Confédération nationale de la famille rurale (C.N.F.R.) .....	2.089	89.278	
Confédération nationale des associations populaires familiales (C.N.A.P.F.) .....	131	24.119	
Confédération syndicale des familles (C.S.F.) .....	107	12.759	
Confédération nationale des associations familiales catholiques (C.N.A.F.C.) .....	157	12.572	
Associations familiales protestantes (A.F.P.).	16	1.640	
Total .....	3.162	263.253	60,00 %
● II. — Répartition par mouvements familiaux à buts et à recrutement spécialisés :			
Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (U.N.A.P.E.I.) .....	86	21.014	
Association nationale des veuves civiles ..	43	17.444	
Associations familiales laïques .....	16	5.043	
La famille du cheminot .....	17	4.969	
Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation .....	52	3.591	
Association d'aide aux enfants infirmes mentaux .....	5	2.507	
Fédération nationale des associations familiales de militaires .....	6	1.986	
Fédération nationale des associations de foyers adoptifs .....	33	1.949	
Fédération nationale des associations familiales et sociales .....	10	986	

	ASSOCIA- TIONS	ADHE- RENTS	POURCEN- TAGES
Association et entraide des veuves et orphelins de guerre .....	3	846	
Association familiale du personnel de la Banque de France .....	1	705	
Associations familiales maritimes .....	3	522	
Fédération nationale des femmes chefs de famille .....	7	388	
Association d'aides familiales rurales ....	1	384	
Fédération nationale et entraide des familles ouvrières .....	3	265	
Syndicat national des femmes chefs de famille .....	3	260	
Association de parents d'enfants déficients auditifs .....	5	254	
Union nationale des familles de malades mentaux, d'anciens malades et de leurs associations (U.N.A.F.A.M.) .....	2	178	
Association nationale des malades, infirmes et paralysés .....	1	130	
Association de l'aide aux mères .....	2	120	
Association nationale de parents d'enfants déficients visuels .....	2	56	
Association des infirmes moteurs cérébraux.	1	38	
Association de parents d'enfants aveugles .	1	21	
Association familiale des mères médaillées.	1	5	
<b>Total .....</b>	<b>304</b>	<b>63.661</b>	<b>15,15 %</b>
<b>• III. — Effectifs des associations non rattachées à un mouvement familial .....</b>	<b>772</b>	<b>108.133</b>	<b>24,85 %</b>
<b>• Total général .....</b>	<b>4.238</b>	<b>435.047</b>	<b>100,00 %</b>